

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
HABITATIONS
A BON MARCHÉ

Et les Lois du 12 Avril 1906 et du 10 Avril 1908

« Le grand stimulant à l'économie,
c'est l'amour de la propriété. »
(Jules SIMON.
L'Ouvrière, page 328).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 7 Novembre 1908, à 9 heures 1/2

PAR

Alexis TIXIER

Président : M. JAY.

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN,
TRUCHY,

{ *Professeurs.*

GANNAT
IMPRIMERIE & PAPETERIE F. MARION
Grande-Rue, Rue et Place du Château.

1908

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES

HABITATIONS A BON MARCHÉ

Et les Lois du 12 Avril 1906 et du 10 Avril 1908

« Le grand stimulant à l'économie,
c'est l'amour de la propriété. »

(Jules SIMON.

L'Ouvrière, page 328).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 7 Novembre 1908, à 9 heures 1/2.

PAR

Alexis TIXIER



Président : M. JAY.

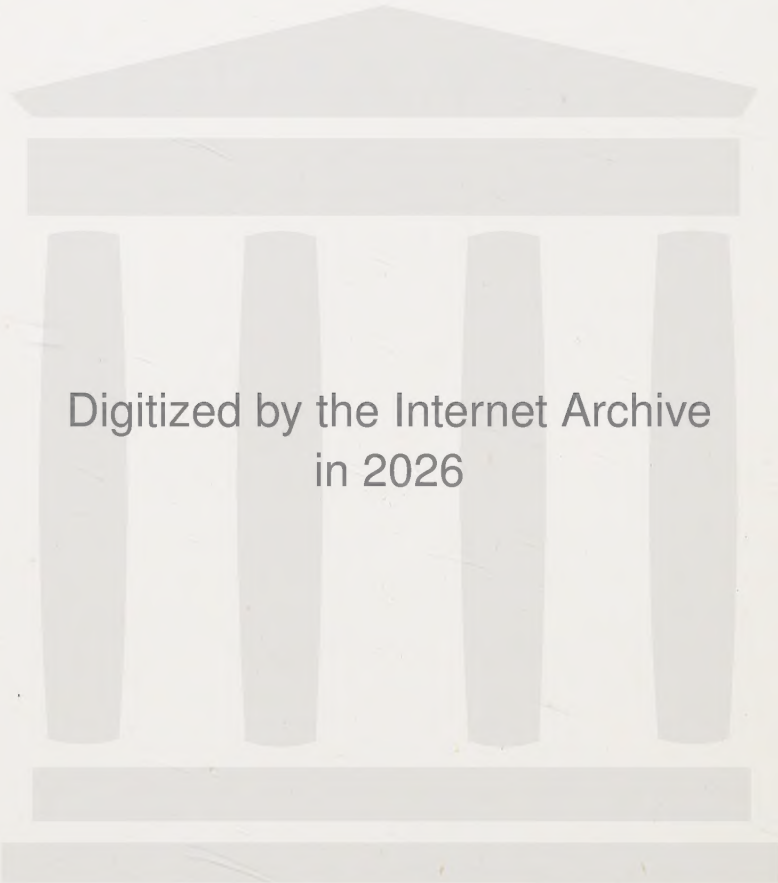
Suffragants : { MM. LE POITTEVIN, } *Professeurs.*
 TRUCHY, }

GANNAT

IMPRIMERIE & PAPETERIE F. MARION

Grande-Rue, Rue et Place du Château.

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES HABITATIONS A BON MARCHÉ

INTRODUCTION

« Le taudis qui est le pourvoyeur de la tuberculose, est aussi par le dégoût qu'il provoque chez l'ouvrier, le pourvoyeur du cabaret ; et la maison triste, inhospitalière et répugnante délabre la santé du travailleur, le démoralise et désagrège la famille ». C'est ainsi que M. Cheysson donne l'expression des tristes conséquences sociales de la mauvaise organisation du logis des classes laborieuses. Est-il vrai que le foyer ait une si grande influence sur l'esprit, le caractère, la nature de l'ouvrier, sur son état physique et moral ?

On ne saurait le nier : le foyer, dans sa simplicité, a un mystérieux attrait, avec lui accourent en foule toutes les bonnes inspirations, tous les sentiments élevés, toutes les idées généreuses.

Et, en effet, assurer à l'ouvrier pour un loyer modeste une habitation saine et confortable, lui constituer un foyer dont l'aspect riant l'attire après le labeur quotidien, lui faciliter l'accès de la propriété même de la maison qu'il occupe, ce n'est pas seulement restaurer parmi les classes laborieuses la vie de famille, source de bien être et de prospérité, c'est y développer les vertus domestiques, l'amour du travail et le goût de l'épargne ; c'est éveiller chez l'ouvrier le sentiment de responsabilité et la conscience de sa dignité ; c'est enfin l'éloigner du cabaret dont les séductions le conduisent à la ruine matérielle en entraînant sa décrépitude physique et son abaissement moral.

En un mot, c'est assurer l'hygiène physique, l'hygiène morale, nous dirons plus, c'est établir l'équilibre social lui-même.

Car il faut malheureusement reconnaître qu'en France, même à l'heure actuelle, une grande majorité de travailleurs séjourne dans des bouges infects, et ce n'est point une exagération de dire que toutes les capitales, toutes les grandes agglomérations contiennent des quartiers pauvres où l'air et la lumière font souvent défaut, ou deviennent un luxe que les habitants ne peuvent se payer. Il existe en France 219.270 maisons ne possédant aucune fenêtre.⁽¹⁾ Cette éloquence des chiffres suffit pour nous pénétrer de la misère de beaucoup de logis ouvriers. Faut-il rappeler

(1). V, Dubois. *Habitations à bon marché. Leur rareté et ses causes*, page 6.

les caves de Lille, les forts de Roubaix, les couvents de St-Quentin dont la réputation n'est que malheureusement trop établie ?

Les documents abondent, et cette situation intolérable est générale, tant au point de vue de l'insalubrité que du surpeuplement — que l'on considère la Belgique, l'Allemagne ou la France ou l'Angleterre. — Certains quartiers de Londres, Berlin, Bruxelles, Paris offrent des spectacles dont la description est véritablement lamentable. A Paris notamment, d'après la statistique municipale du docteur Jacques Bertillon, sur 1.000 habitants, 149 occupent des logements insalubres, 363 occupent des logements surpeuplés.⁽¹⁾ Le Conseil supérieur des habitations à bon marché a fait, dans un certain nombre de villes de France, des enquêtes très instructives : à Chartres, à Clermont-Ferrand, à Châlons, à Reims, à Marennes et dans quelques autres localités, partout nous rencontrons les mêmes faits, c'est-à-dire l'encombrement excessif dans les faubourgs, dans les quartiers ouvriers.

Les docteurs du Mesnil et Mangenot, dans leur rapport à la Société française des habitations à bon marché, sur un des quartiers du XVIII^{me} arrondissement, citent l'exemple d'une mère veuve et de ses six enfants (deux filles de seize et vingt ans, un garçon de dix-neuf ans et trois enfants en bas âge), vivant dans deux petites pièces et possédant pour les sept personnes un seul lit. Jules

(1). V. J. *off.* du 30 mai 1905, page 959. — Rapport Strauss.

Simon, Georges Picot, romanciers, philosophes, ont dénoncé également avec éloquence le mauvais logement et surtout la chambre unique ; ils ont su tirer de ces agglomérations de misère et de vice des descriptions fort pittoresques, des pages fort émouvantes et d'une vérité tragique.

« Quand la maison ne possède qu'un rez-de-chaussée, dit M. Baudran, nous trouvons une ou deux pièces. La même chambre sert à tout, on y fait la cuisine dans un coin et on y loge dans un autre. Le cube d'air est presque toujours insuffisant, les murs sont souvent découverts, minés et non blanchis à la chaux. Ça et là des places d'humidité bien évidentes que dénotent des moisissures. Quant au carrelage, souvent nul ou disjointoyé, il laisse amasser dans ses interstices l'eau, les ordures ménagères et les détrituts de toutes sortes. La lessive et le séchage du linge, la malpropreté des enfants, toutes ces ordures agglomérées forment quelque chose d'horrible. Quant aux latrines, c'est autre chose ; parfois c'est un trou à la turque ou bien une tinette qui se trouve placée dans un endroit sombre, sans tuyau d'évent, ou encore au premier si la maison comporte deux étages. Ces misérables réduits sont presque tous cantonnés dans les mêmes quartiers d'une ville. La caractéristique de toutes ces maisons, c'est l'humidité, l'étroitesse des pièces, le trop grand nombre d'habitants et le défaut d'air et de lumière. Les déchets humains n'ont aucune issue, ou, s'il en ont une, elle est imparfaite et même souvent dangereuse. »

M. Picot nous donne une impression aussi frappante du taudis :

« Franchissez le seuil, dit-il, pénétrez dans l'allée étroite et sombre, vous serez pris à la gorge par une odeur fétide produite par les odeurs ménagères et les latrines ; en avançant à tâtons, vos pieds heurtent contre les premières marches de l'escalier, si vos mains s'appuient sur le mur, vous le sentirez froid et gluant. »⁽¹⁾

Il ne faut pas croire que les logements dans les communes rurales soient plus confortables, plus sains, plus salubres que dans les villes. L'homme, abandonné à lui-même, lutte avec ses ressources individuelles contre les difficultés de la vie. Il s'abrite comme il veut, se nourrit comme il peut et n'obéit qu'à ses instincts pour ce qui touche à la propreté, à l'assainissement des habitations, à l'économie intérieure. Il en résulte de profondes différences dans la manière d'être des habitants de la campagne, non seulement dans les divers pays d'Europe, mais au sein de notre France, où les plus grandes dissemblances existent entre les populations des départements.

Le fameux air pur des campagnes n'est guère pour le paysan qu'aux heures passées hors de chez lui ; chez lui, souvent, il n'a pas plus d'air, ni de lumière que ses bêtes dans leur étable. Son logement est, on ne peut plus défectueux ; il n'est souvent que le produit d'une division

(1). V. Picot. *Devoir social et logements d'ouvriers*.

de l'habitation paternelle entre plusieurs enfants. Toutes les conditions souhaitables de convenance, d'hygiène, de salubrité y sont négligées. Il n'existe que trop fréquemment une seule chambre où père et mère, enfants de tous âges et de tout sexe sont accumulés.

Est-il besoin de dire combien sont désastreuses les conséquences d'une pareille organisation, quel surcroît de maladies contagieuses, quel taux exorbitant de mortalité par la tuberculose entraîne l'insalubrité de l'habitation ?

Il serait facile d'établir par des faits irrécusables que les maladies et les morts prématurées qui frappent, de préférence, les classes ouvrières et pauvres doivent être généralement attribuées au mauvais état des habitations ; que l'insalubrité et la disposition vicieuse des demeures sont une des causes dominantes de phtisie, de rachitisme et de scrofule ; qu'elles amènent fatalement la dissolution des liens de famille et les désordres qui en sont la suite.

De plus en plus, la lutte contre la tuberculose est à l'ordre du jour, mais emploie-t-on les véritables moyens de l'anéantir ? « Vainement, on essaiera de contenir ce redoutable fléau, si l'on ne commence pas par en tarir les sources. On parle de multiplier sur notre territoire les sanatoria et de leur prodiguer les centaines de millions qu'exigent leur établissement et leur entretien. Mais ne serait-il pas à la fois plus économique et plus humain de s'occuper aussi du logement de l'ouvrier, avant que la

tuberculose, qui lâche si difficilement ses victimes, ne les ait marquées de sa terrible empreinte ?

Certes, c'est bien de disputer ce poitrinaire à la mort ; mais ne serait-ce pas mieux encore de l'aider à se procurer cette maison saine et riante, d'où le soleil chassera le bacille meurtrier embusqué dans les recoins sombres et puants du bouge ? Pour accomplir ce bienfait de loger confortablement toute une famille, de la sauver, d'assurer son bien-être et sa dignité, il en coûte 5 à 6.000 fr. ; il en coûte, assure-t-on, près du double pour un lit de malade, dans un sanatorium. Là, encore, la prévention n'est-elle pas infiniment supérieure à la réparation et ne vaut-il pas mieux conjurer le fléau que de le laisser saisir sa proie pour essayer — hélas, trop souvent en vain — de la lui arracher quand il la tient ?

Il ne se peut pas que la faveur dont jouit actuellement — et à très juste titre — la lutte contre la tuberculose ne serve pas la cause de l'habitation à bon marché.⁽¹⁾

Notre but est de montrer combien il est de l'intérêt général que des maisons saines, commodés et d'un prix locatif peu élevé vinssent remplacer ces bouges qui démoralisent les pauvres et les ouvriers et deviennent tôt ou tard des fabriques de maladies, dont les produits, s'il est permis de parler ainsi, coûtent si cher à la bienfaisance publique.

(1). V. Cheysson. *Rapport au Conseil Supérieur des habitations à bon marché.* — *J. off.* 12 mai 1903.

« J'ai étudié, dit Blanqui, avec une religieuse sollicitude, la vie privée des familles d'ouvriers et j'ose affirmer que l'insalubrité de l'habitation est le point de départ de tous les vices, de toutes les calamités de leur état social. Il n'y a pas de réforme qui mérite à un plus haut degré l'attention et le dévouement des amis de l'humanité. »⁽¹⁾

M. Brouardel, dans un rapport qu'il fit, au nom de la Commission ministérielle, n'est pas moins précis dans ses déclarations. « C'est donc la maison insalubre qu'il faut viser, l'assainir, s'il est possible, la faire disparaître si les causes d'insalubrité sont incompatibles avec la vie des habitants ; et, enfin, il faut veiller à ce qu'on n'en construise plus dans de telles conditions. »⁽²⁾

Mais la question est plus large qu'elle ne le paraît d'abord. Cette révolution sociale et esthétique aussi que nous voulons, c'est-à-dire la transformation de toute habitation sordide et fétide en une maison saine et agréable, d'autres raisons encore que des raisons sanitaires la font nécessaire.

Un intérêt moral d'abord ; le logement insuffisant et surpeuplé est la cause de rapports, de communautés d'existence dont les effets ne sont que trop à déplorer. Honnêtes gens, malfaiteurs, grandes personnes, enfants, garçons et filles composent un amalgame où les vices, presque toujours en honneur, ont une éclosion rapide et facile. Il existe, dans beaucoup d'intérieurs, une promis-

(1) (2) V. P. Strauss et Ch. Baulez. *Habitations à bon marché*.

cuité révolvante. Les enfants, dès leur jeune âge ont, sous les yeux, les exemples les plus dégradants. Que deviennent la pudeur et la moralité dans ces bouges où une seule pièce constitue l'abri principal et unique où se vautrent quelquefois quatre ou cinq personnes du même sexe ?

Pensez-vous, d'autre part, que cette habitation ait un attrait suffisant pour retenir le père de famille ? « Le logement hideux, disait Jules Simon, est le pourvoyeur du cabaret. » Les vraies difficultés commencent à l'heure où le jeune ouvrier fonde une famille nouvelle. Quand arrivent les enfants, la petite chambre ne suffit plus, on cherche à s'étendre, puis on recule épouvanté du prix des loyers. On se résigne à loger dans une seule pièce, mais, les enfants sont là, piétinant et criant à peu de distance du poêle ; dans la chambre autrefois bien rangée, s'entassent les lits et les hardes. Qui oserait affirmer que la vue de ce désordre et de ce bruit, n'ait souvent enseigné au père le chemin du cabaret, ou l'ait du moins habitué à prendre son repos en dehors de cet intérieur qui lui rappelle sa misère ?

Les vices naissent presque toujours de la faiblesse et, sauf pour les natures exceptionnellement trempées, rien n'affaiblit plus l'âme que les difficultés quotidiennes de la vie.

Ainsi, non seulement, le logement ouvrier n'offre pas toutes les conditions désirables pour garantir l'homme des intempéries, être le protecteur de sa santé physique et

l'abri du foyer familial, mais, encore, et surtout, il ne répond pas aux conditions supérieures et infiniment intéressantes de l'habitation humaine. Comment installer, en effet, une vraie vie de famille quand la place manque pour se coucher et que l'unique pièce disponible sert à la fois à toutes choses ne permettant ni recueillement ni solitude, ni distraction.

Avec la salubrité, la commodité, l'hygiène, disparaît malheureusement ce cadre extérieur de l'affection, de l'éducation, du développement normal de la vie ; le sentiment de la famille n'existe plus.

« Notre idée de la propriété de la maison, disait en 1887, M. Romussi, dans une conclusion de rapport présenté à une coopérative d'habitation à Milan, ne vise pas à la simple question d'un intérêt matériel, elle est plus complexe et plus haute, elle aspire à quelque chose de plus généreux et de plus intime. Tous, tant que nous sommes, nous avons aimé, plus ou moins joui ou souffert, nous chérissons toujours l'endroit témoin de nos affections, la chambre où nous avons entendu le premier vagissement d'un enfant et où nous avons recueilli le dernier soupir d'un être aimé, les murs qui rappellent notre enfance, nos liens, nos rêves, nos travaux, nos douleurs nos souvenirs, tout ce qui se rattache à une existence.

« L'achat d'une humble maison n'a pas pour seul but, une propriété matérielle, mais le besoin de conserver ces témoignages d'une vie et la religion de la famille en

dehors de laquelle, il n'est pas de consolation sincère et profonde. »

Il y a enfin à cette amélioration du logement de la classe ouvrière une utilité proprement sociale. Il n'est pas douteux que les politiciens peuvent faire des descriptions saisissantes de ces agglomérations de misère et présenter des arguments décisifs pour des esprits aussi simplistes et d'une logique aussi rudimentaire que ceux des ouvriers. Notre but n'est pas d'encourager les divisions entre les partis, entre les classes sociales, d'exaspérer les souffrances du peuple. Nous préférons les apaiser et faire luire à ses yeux un peu d'espoir et de confiance dans l'avenir.

Du reste, le public s'est ému, l'opinion est nettement favorable à l'amélioration de l'habitation populaire. Tous ceux, en un mot, qui ont souci de l'avenir de la France, se sont associés aux efforts entrepris pour résoudre ce problème si difficile et si complexe, non pas seulement au point de vue de la lutte contre la tuberculose et les maladies contagieuses, mais encore au point de vue du combat contre l'alcoolisme, contre la démoralisation des adultes et contre le vagabondage des enfants.

Le législateur a compris aussi la nécessité de porter remède à un pareil état de choses et il a essayé d'enrayer la ruine fatale de toute la classe laborieuse. Des lois sont intervenues ; tout d'abord, celles du 13 avril 1850 et du 17 février 1902, pour protéger la santé publique et combattre l'insalubrité de l'habitation. — Elles n'étaient pas suffisantes, elles demandaient un corollaire. On ne

démolit pas les immeubles insalubres, on n'interdit pas les logements malsains sans recourir à des ressources de remplacement. Les lois du 30 novembre 1894 et du 12 avril 1906, sur les habitations à bon marché, ont donné satisfaction à ce désir de réformes.

CHAPITRE PREMIER

La philanthropie, son Œuvre. — Rôle des pouvoirs publics. — Les municipalités et les constructions à bon marché. — L'initiative privée. Rôle de la Société française des habitations à bon marché.

En France, comme dans toutes les nations, ce sont les œuvres patronales qui ont créé les habitations à bon marché et peut-être même le plus contribué à leur développement, à leur extension, à leur progrès. Patrons et philanthropes ont été les premiers artisans de ces généreuses entreprises ; avec un dévouement remarquable, une persévérance et un effort continu, ils ont recherché la meilleure solution au point de vue social et financier ; ce sont eux qui ont indiqué la marche à suivre, dirigé les premiers pas, vaincu les premières hésitations et surtout entraîné l'opinion publique. Leurs études, leur efforts ont été récompensés, non pas évidemment par un succès immédiat, par le changement complet du logis fétide de l'ouvrier en l'habitation saine et confortable que toute hygiène recommande ; l'œuvre était immense, les difficul-

tés et les obstacles trop considérables, ils ne pouvaient, seuls, résoudre ce problème si ardu ; ils ont eu le mérite, toutefois, d'être les promoteurs d'une entreprise humanitaire. Travailleurs d'avant-garde, ils ont su, par leurs essais, attirer les regards du public, éveiller, susciter en un mot l'appui de l'Etat.

C'est ainsi que nous voyons Kœchlin, à Mulhouse, en 1835 et son continuateur en 1853, M. Dollfus, le Prince Louis-Napoléon Bonaparte en 1849, à Paris, MM. Pereire.

A partir de 1870, on tend à faciliter l'accès de la propriété ; alors se fondent des sociétés, actives et prospères, poursuivant un même but, avec un égal désintéressement. C'est — pour n'en citer que quelques-unes — en 1882, la société Passy-Auteuil, en 1886, la Société des logements économiques à Lyon, la Société philanthropique de Paris, généreusement dotée de 750.000 francs par M. Heine. C'est, enfin, la plus importante et la plus récente, la fondation Rothschild, reconnue comme établissement d'utilité publique, par décret du 27 juillet 1904, dotée d'une somme de dix millions de francs « consacrée à la création d'habitations à bon marché et d'une façon générale à l'étude et à la réalisation, en dehors de toutes tendances politiques ou religieuses, de tous les moyens propres à améliorer les conditions de l'existence matérielle des travailleurs. »

Nous devons signaler également, en Angleterre, deux exemples remarquables de philanthropie. En 1869, sir Peabody lègue en mourant douze millions et demi de

francs pour la construction de logements populaires. Quelques années après, Miss Octavia Hill s'attache à transformer les habitudes invétérées des ouvriers de malpropreté et de dépenses, à refaire, en un mot, l'éducation de ces déshérités. Son temps, son argent, sa santé, sa vie, elle sacrifie tout à l'accomplissement de la tâche qu'elle s'est imposée. Entreprise essentiellement humanitaire, digne de tous les respects.

Mais ces initiatives et ces efforts spontanés, qu'ils soient purement philanthropiques, qu'ils émanent des *patrons* ou des *chefs d'industrie*, sont insuffisants. On ne peut les considérer que comme une contribution à l'œuvre à entreprendre, non comme une solution.

La générosité est parfois contagieuse, la confrérie de nos modernes Crésus ne s'en tiendra pas à ces initiatives isolées. On peut espérer que la manne bienfaisante continuera à se répandre avec largesses. Mais comment escompter avec quelque certitude les caprices de la charité ? Et, quelque soit le zèle des hommes de cœur et d'action qui prêchent la croisade, comment, en comparant les résultats obtenus à la tâche qu'il importe d'accomplir, pourrait-on renoncer à l'appui des pouvoirs publics ?

Et ce seul mot appui des pouvoirs publics éveille toute une controverse, toute une discussion.

Nous avons su résister, en France, à un entraînement trop prononcé. Seul, peut être, à côté des Etats-Unis, notre pays répudiant, avec la plus grande énergie, toute action directe de la collectivité dans la transformation

des logements populaires, est demeuré le champion farouche et intraitable de l'initiative privée. Bien téméraire qui oserait affirmer que ce triomphe est maintenant définitif !

L'évolution du mouvement social et législatif des dernières années nous apprend que, de plus en plus, on étend le cercle des fonctions de l'Etat moderne.

Le socialisme municipal envahit tous les terrains ; la commune qui éclaire et transporte ses administrés au prix de revient ira bientôt, par une propension naturelle, jusqu'à les loger, en attendant qu'elle leur offre au même prix le vêtement et le pain.

D'ailleurs le mal est immense ; tous les remèdes semblent bons d'où qu'ils viennent et dussent les principes en souffrir ! Est-il sage, est-il raisonnable de s'enfermer dans une intransigeance dogmatique et de repousser, comme un mirage trompeur, à priori et par système d'école, tout concours qui ne procède pas du libre jeu des initiatives privées.

L'avenir le dira.

« Bien qu'adversaire de tout socialisme d'Etat, dit M. Lahor, je ne puis m'empêcher d'approuver quelque peu les avances faites par le Gouvernement de l'Allemagne, pour offrir à ses ouvriers et à ses employés modestes des logements au meilleur marché possible. C'est là du socialisme pratique comme généralement paraît l'être le socialisme nouveau des pays du Nord, un socialisme qui ne semble pas se payer de mots ni d'agitations stériles, ou

ne profitant guère qu'aux meneurs, puis à l'adversaire, à l'étranger. » ⁽¹⁾

Mais est-ce véritablement le rôle de l'État, dit-on ? Et on objecte sa mauvaise gestion, on le prétend, comme être irresponsable, gérant mauvais ou médiocre, peu économe, très coûteux. On fait aussi remarquer que s'adresser toujours à l'État, en appeler toujours à son aide, entretient des habitudes funestes à ces sentiments d'indépendance que nous devons tous jalousement garder.

Et on s'écrie :

Est-il juste que l'impôt, contribution collective aux dépenses communes, serve à diminuer les charges locatives des uns par un prélèvement supplémentaire sur celles des autres ?

Est-ce le rôle d'une collectivité politique, de la commune, qui jouit des prérogatives de la puissance publique, de concurrencer la libre industrie ?

Mais la municipalité louant elle-même, sera probablement poussée par la force des choses à réduire ses loyers, à exempter même des misérables qu'elle n'oserait pas mettre dehors, et ne pouvant pas satisfaire à toutes les demandes, elle sera, à tort ou à raison, accusée de favoritisme.

Un philosophe socialiste des plus autorisés faisait, il y a peu d'années, une description poétique de cet avenir.

(1). V. Jean Lahor. *Les Habitations à bon marché et un Art nouveau pour le peuple*, page 30.

« Quand la Société ne se trainera plus dans l'ornière du parti capitaliste, quand elle pourra substituer de vastes et nobles demeures aux sordides logis des propriétaires, sans se demander si le capital trouvera une rémunération suffisante à cette œuvre de santé et de beauté, quand elle sera affranchie de la loi capitaliste qui est, dans l'ordre social, l'équivalent de la loi de pesanteur, de sublimes architectures jailliront et s'ordonneront tout à coup pour abriter le prolétariat libre et la vie humaine anoblie ».

Sans doute, pour qu'elle ait toute son efficacité, l'œuvre sociale, c'est-à-dire l'accomplissement des devoirs mutuels de toute société, ne doit jamais être gratuite : la dignité de l'ouvrier n'est préservée que s'il verse une redevance ; il fréquentera, de préférence, l'asile, la crèche, le lavoir où il paye une faible somme plutôt que l'établissement où il trouverait avec la gratuité, le signe trop visible d'une misère qui l'humilie et l'obsède.

« La subvention, dit M. Georges Picot, donnée par l'État, pourrait peut-être assurer le succès d'une maison, d'une société ; mais à ce prix, on est certain de paralyser dans la région toute action libre, les capitaux privés n'entrant jamais en concurrence avec une œuvre privilégiée. Non seulement l'aide officielle est mortelle à toute initiative, mais elle corrompt l'ouvrier en lui faisant croire que les pouvoirs publics peuvent se charger de son logement, ce qu'ils seraient incapables de faire sans ruine. » ⁽¹⁾

(1). V. Picot. *Devoir social et logements d'ouvriers*.

Mais alors faut-il laisser toute liberté à l'ouvrier de faire des économies, en un mot, l'abandonner toute à son initiative personnelle ?

M. Penot, l'historien des cités ouvrières de Mulhouse, en nous représentant les résultats décourageants obtenus par la persuasion, nous dispense d'une réponse affirmative. « Jusqu'au moment, dit-il, de la création des cités, on avait vainement tenté plusieurs moyens d'amener des ouvriers à des bonnes habitudes d'économie. Celui que l'on avait cru le plus efficace et qui malheureusement n'a pas eu plus de succès que les autres, a été essayé par la société de l'encouragement à l'épargne. Des fabricants se sont réunis pour offrir à ceux qu'ils font travailler, de contribuer à augmenter leur pension de retraite, s'ils voulaient eux-mêmes faire des versements à la caisse de l'Etat. On leur demandait de consentir une retenue de 3 % sur leur salaire et les patrons s'engageaient à ajouter 2 %, afin que les retraites fussent liquidées sur la base totale de 5 %. Quelque avantageuse que fut une semblable combinaison, on a eu le regret de la voir échouer, les ouvriers ayant refusé de s'y associer, renonçant ainsi, par une fâcheuse imprévoyance de l'avenir, au bénéfice d'assurer le bien-être de leurs vieux jours. La cité a pu, seule, amener les ouvriers à faire des économies ; il a fallu l'attrait si légitime et si puissant de la propriété pour produire ce résultat. C'est dans le but d'arriver plus tôt à s'acquitter complètement du prix de sa maison, qu'on

voit quelquefois l'acheteur pousser l'économie jusqu'à l'avarice. »

Rien n'empêche, du reste, que les municipalités adoptent pour la construction et la gestion de leurs immeubles les règles des sociétés privées, et en fassent l'objet d'un budget spécial qui comporterait ses ressources et ses dépenses propres.

Contre l'incurie des agents, les surenchères électorales, les abus, des précautions peuvent être prises. Au surplus, d'autres essais d'industrie municipale ont été tentés, ils ont réussi. En Allemagne, en Angleterre, en Russie, nous voyons les municipalités jouer un rôle important dans l'œuvre des habitations à bon marché. Ne sont-ce pas elles, en effet, qui parfois fournissent l'argent nécessaire pour la réalisation de ces entreprises ? N'est-ce pas sur elles que l'on compte beaucoup dans le développement à venir des constructions à bon marché ?

Et nous, nous nous résignerions à reconnaître à notre pays le monopole de l'incapacité, de la malhonnêteté ou de l'impuissance administrative que des esprits trop chagrins prétendent lui réserver !

Les pays voisins ont fait une expérience qui pourrait servir d'enseignement. L'initiative municipale semble y avoir notablement contribué à l'essor des constructions populaires que nous leur envions. Le temps n'est peut-être pas éloigné où, ici encore, la contagion de l'exemple saura faire son œuvre chez nous.

Il est un sentiment plus grave qui doit entraîner notre

décision. L'idée du droit à la vie est dans toutes les consciences. Elle est, sans doute, d'origine ancienne, elle a été formulée dans les premiers siècles, et, de tous temps, par déductions et par conséquences, le droit à l'existence de l'ouvrier a été reconnu. Le droit à la vie comporte non-seulement le droit au pain, mais encore le droit au logis ; et, de même qu'aujourd'hui on n'admettrait pas qu'on laissât mourir de faim un individu quelconque, si peu intéressant soit-il à certains égards, de même il répugne à l'esprit de songer que des miséreux séjournent dans des bouges infects, que d'honnêtes ouvriers ne trouvent dans leur salaire, dans la rémunération de leur travail, les ressources suffisantes pour vivre dans une habitation saine et confortable.

« Participer par l'impôt, dit M. G. Cahen⁽¹⁾, à la répartition qui est due aux déshérités, c'est s'associer à une œuvre de solidarité humaine. Mais il y a plus, c'est payer une prime d'assurance afin de diminuer ses propres risques. L'insalubrité de la maison du pauvre met en danger la santé du riche, la saleté des taudis menace, par l'épidémie, de contaminer les palais. La solidarité sociale se double, en fait, d'une dépendance physique réciproque. Pour répondre aux besoins urgents que l'une et l'autre imposent, est-ce donc faire acte de révolutionnaire que de réclamer avec insistance l'intervention des pouvoirs publics ? »

(1) V. Georges Cahen. *Les habitations ouvrières et l'intervention des pouvoirs publics.*

Le municipalisme s'étend et se généralise dans une partie du monde civilisé, dans des proportions de plus en plus fortes, sous des réserves et des garanties de droit public et en vue de mettre les forces communales au service d'intérêts collectifs.

Mais à côté de la philanthropie, à côté de l'action directe de la collectivité dans l'amélioration des logements populaires, il y a l'association libre qui peut produire d'excellents résultats surtout lorsqu'elle est dirigée par des hommes pratiques, dont la prudence, loin d'exclure l'esprit d'initiative, sait poursuivre avec intelligence et méthode, un but d'intérêt social tout en rémunérant les capitaux qui peuvent seuls en assurer la réalisation. C'est, du reste, le système préconisé en France jusqu'ici.

Dans le rapport présenté au Conseil supérieur des habitations à bon marché, M. Cheysson constatait que le 1^{er} janvier 1907, le nombre des sociétés d'habitation à bon marché ayant demandé l'autorisation ministérielle de leurs statuts était de 217.

Ces 217 sociétés se répartissaient de la façon suivante : 125 sociétés coopératives, 83 sociétés anonymes, 8 sociétés civiles et 1 société en participation.

Il est une société dont il doit être fait mention tout spécialement, c'est la Société française des habitations à bon marché, fondée le 17 décembre 1889 au lendemain de l'exposition universelle. Elle est reconnue d'utilité publique. Elle n'a pas pour objet de bâtir elle-même des

maisons ouvrières. C'est un rôle de vulgarisation et de propagande qu'elle s'est réservé. Elle se tient à la disposition de ceux qui veulent grouper des capitaux, centraliser des énergies pour créer des sociétés de construction et de crédit, ou pour construire eux-mêmes des habitations : elle leur offre des plans et des dessins, des modèles de statuts, de baux, de contrats de vente ou de cahiers des charges ; elle édite un bulletin périodique qui publie toutes les études et tous les renseignements intéressants ; en un mot, suivant l'expression de M. Challamel, « elle fait rayonner au loin l'idée de la réforme du logement. »

En résumé, philanthropie, administrations patronales, intervention directe des pouvoirs publics soit par la subvention, produit de l'impôt, soit par l'administration municipale, association libre, c'est-à-dire sociétés anonymes, coopératives ou de crédit, tels sont les différents systèmes ou combinaisons travaillant à la solution du problème du logement ouvrier.

CHAPITRE DEUXIÈME

La législation française sur les habitations à bon marché

La loi du 30 novembre 1894 et la loi du 12 avril 1906. — I. Principal agent d'exécution : Comité local. — II. Champ et conditions d'application. — III. Avantages financiers : 1^o Utilisation de ressources de certains établissements publics - *(a)* bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices et hôpitaux - *(b)* communes et départements - *(c)* caisse des dépôts et consignations - *(d)* caisses d'épargne (Rôle des assurances sur la vie) - *(e)* sociétés de secours mutuels - *(f)* compagnies d'assurances. 2^o Immunités fiscales. — IV. Avantages civils. Droit successoral exceptionnel. Procédure spéciale pour les demandes en attribution. Etat de frais pour une maison de 4.000 francs environ dont l'attribution est demandée.

Trois lois successives se sont occupées des habitations à bon marché : la loi du 30 novembre 1894, la loi du 12 avril 1906, et, enfin, une, toute récente, du 10 avril 1908, intéressant spécialement les travailleurs agricoles.

La loi du 30 novembre 1894 n'a été qu'un essai, une première pierre de l'édifice. Sans doute, elle a posé des principes, donné l'impression des transformations

nécessaires, des améliorations possibles, du travail à accomplir ; mais, ses efforts, pour aboutir, ont été insuffisants ; aussi, malgré les avantages tant civils que financiers qu'elle offrait aux habitations à bon marché, les résultats ont été médiocres, minimes. Cette loi n'a pas été entendue, elle est pour ainsi dire restée lettre morte. Du reste, l'administration elle-même prenait plaisir à la méconnaître. Et, en effet, il était singulier que dans notre pays de démocratie et en dépit des indications de cette loi, l'Etat s'intéressât si peu à voir s'élever ces habitations pour nos classes laborieuses, et, loin de venir en aide à ces créations, les gênât et décourageât plutôt. En réalité, le fisc, c'est-à-dire l'Etat, retirait d'une main ce qu'il avait semblé donner d'une autre.

La révision de la loi de 1894 s'imposait : la construction économique des logements populaires demandait aux pouvoirs publics une protection plus efficace, un appui plus sérieux.

La loi du 12 avril 1906 est intervenue.

Il ne faut pas croire, cependant, qu'il y ait eu un changement complet ou une direction nouvelle dans les recherches pour la solution du problème, les principes avaient été posés par la loi de 1894, ils sont restés tels, seules des modifications ont été apportées.

L'étude de cette loi de 1906 nous permettra tout à la fois de constater les progrès réalisés et d'avoir un aperçu de la législation française sur les habitations à bon marché.

Tout en indiquant les points litigieux qui ont fait l'objet de discussions longues, délicates et laborieuses et sur lesquels enfin l'accord a fini par s'établir au prix de concessions réciproques, tout en marquant, d'autre part, d'un trait rapide, les modifications essentielles, les innovations principales qui caractérisent la loi de 1906, nous examinerons son principal agent d'exécution : le comité (local) de patronage, ses conditions et son champ d'application, nous passerons en revue les avantages financiers et civils qu'elle accorde aux constructeurs et acquéreurs d'habitations à bon marché, en un mot, nous étudierons l'économie générale de cette loi.

I. PRINCIPAL AGENT D'EXÉCUTION

COMITÉ DE PATRONAGE

On peut se demander, tout d'abord, quel est le caractère de cette législation nouvelle relative aux habitations à bon marché et quel est le rôle réservé à l'Etat dans ces entreprises. Le rôle de l'Etat en cette matière est tout à fait général ; il se borne à susciter l'initiative individuelle, à l'encourager, à faciliter son œuvre. Des deux systèmes en présence pour arriver à l'amélioration de l'ouvrier : le premier faisant appel à l'intervention directe de l'Etat, le second ne faisant appel qu'à l'initiative privée, c'est ce

dernier que le législateur a choisi ; mais s'il ne vise que l'initiative individuelle, il entend, surtout depuis 1906, l'encourager et l'aider d'une manière effective, concilier, en d'autres termes, un esprit libéral avec un caractère éminemment réformateur.

Cette préoccupation constante du législateur français se manifeste dès l'article premier.

Peut-être, dira-t-on, que l'obligation imposée par la loi de 1906 pour la constitution des comités de patronage, dans tous les départements, est l'expression d'un interventionnisme direct, certain, que l'Etat cherche ainsi à se substituer aux initiatives individuelles et à tout régenter dans le milieu social. — Non.

« Par la création et le fonctionnement des comités de patronage (locaux ou régionaux), favorisant l'essor de la construction privée et les combinaisons les plus propres à assurer l'accession du travailleur à la propriété de son foyer, l'Etat donne à l'idée, un caractère officiel de nature à inspirer confiance, il semble faire sienne cette idée, il en répand les avantages ignorés du grand public, grâce à la publicité dont un corps constitué dispose » ⁽¹⁾.

En 1894, en effet, le législateur avait considéré comme essentiel l'organisation des comités ; ceux-ci devaient remplir un rôle d'auxiliaire, aider plus ou moins directement à l'expansion et à la divulgation de la loi. Le succès paraissait certain ; malheureusement les

(1) M. Lahorderie.

résultats n'ont pas répondu aux espérances ; cet organisme était facultatif. Or on avait cru que les comités se formeraient spontanément, que des initiatives généreuses, ardentes, désintéressées, disposées à de nombreux sacrifices se manifesteraient avant toute intervention de l'Administration. On avait trop présumé de l'initiative individuelle. Douze années d'expériences ont permis au législateur de le constater. Non seulement, il est arrivé que l'éclosion très rapide de ces comités que l'on avait escomptée n'a pas eu lieu, que ces hommes généreux, ardents, objets de tant d'espérances, se sont cantonnés dans la plus grande réserve, mais, encore, l'invitation d'un organe officiel, le Conseil supérieur des habitations à bon marché, a été illusoire, pour la constitution de comités, dans certaines villes.

Le Conseil supérieur avait pensé que le plus sûr moyen de préparer l'amélioration des logements ouvriers, était, l'enquête locale permettant de connaître parfaitement le mal à guérir, l'ignorance à dissiper, l'ennemi à combattre. Une enquête, en 1902, devait avoir lieu dans deux villes. « Dans l'une de ces deux villes, le premier acte de la Commission d'enquête, instituée par arrêté du Préfet, a été de déclarer, à l'unanimité, qu'elle se refusait de procéder à une enquête, l'état des logements de la ville étant connu de tous les membres présents. La Commission a échangé quelques vues sur l'état défectueux des habitations et ne s'est réunie qu'une fois pour écouter la lecture de trois rapports attestant, sans aucune précision,

le nombre énorme de familles logeant dans les caves et les efforts à faire pour assurer l'hygiène de la ville. »⁽¹⁾

Sans doute, il existait, dans un certain nombre de départements, des comités locaux, et même plusieurs, dans les Bouches-du-Rhône, la Seine-Inférieure, la Somme, la Loire-Inférieure, la Meurthe-et-Moselle, la Seine, le Rhône et ailleurs, s'étaient fait remarquer par leur zèle et leur labeur, mais cet enthousiasme était une exception. Sur les 96 comités existant, en cette même année 1902, la plupart d'entre eux n'avait guère qu'une existence purement nominale. Aussi, tout ce que l'on peut savoir à leur sujet, c'est qu'ils ne se sont pas réunis ou que, s'étant réunis une fois, ils ont estimé ne pouvoir rien faire, faute de ressources. Peut-être était-ce cette raison la principale cause de leur inaction, de leur inertie.

La loi du 12 avril 1906 a légèrement atténué ces inconvénients. Déclarant, d'une part, obligatoire la constitution des comités, elle a imposé, d'un autre côté aux départements les dépenses de local et de bureau, les frais de déplacement nécessaires pour l'application de la loi suivant le tarif et dans les conditions déterminées par le Conseil général.⁽²⁾

Il était, certainement, de toute nécessité de donner à la loi et aux comités, une certitude et les moyens de fonctionner.

(1) Georges Picot. *Rapport au Conseil supérieur des habitations à bon marché*. Mai 1903.

(2) Art. 4 de la loi du 12 avril 1906.

Toutefois, il faut remarquer que cette obligation n'existe que pour les subventions pour frais de local, de bureau et de déplacement, c'est-à-dire pour les dépenses permettant aux comités de fonctionner régulièrement et non pour celles qui, seules, pourraient les aider à remplir exactement leur mission. L'article 3 de la loi de 1906 reproduisant celui de la loi de 1894, dit bien que les comités peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que des dons et legs, mais cette disposition semble purement gratuite. Combien de départements dont les budgets sont déjà très chargés, consentiront à augmenter leurs dépenses pour l'amélioration des logements ouvriers ! Et que l'on ne vienne pas prétendre, d'autre part, que les assemblées départementales ont toujours été disposées à marcher en avant dans la voie des réformes ayant un caractère humanitaire et social ! Elles semblent plutôt avoir oublié les habitations à bon marché, même depuis 1894. Aussi, il n'est pas admissible qu'un département puisse échapper à l'action de la loi et il y a tout avantage, sans aucun inconvénient, à donner un caractère obligatoire au fonctionnement et aux dépenses des comités.

Quant aux attributions des comités, bien que plus considérables depuis 1906, elles n'ont pas encore cette ampleur, cette souplesse, cette élasticité qui ont assuré le succès des comités belges. L'article premier de la loi du 12 avril 1906 les détermine ainsi : « Encourager toutes les manifestations de la prévoyance sociale, notamment

la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de les vendre à des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs, vivant principalement de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel. »

Le mandat des Comités est donc élargi ; au lieu de porter seulement sur la construction de maisons salubres et économiques, ceux-ci auront à se préoccuper de tout ce qui concerne la prévoyance sociale. Mais, ce concours, sera-t-il réellement effectif, ou ne restera-t-il pas à l'état de disposition législative ? Verra-t-on, en France, comme en Belgique, les Comités concentrer entre leurs mains le soin des intérêts matériels et moraux des ouvriers sous leurs divers aspects, s'occuper de l'hygiène de la maison, de l'ordre, de l'épargne, de la prévoyance, de la solidarité, de tout ce qui peut agrandir et ennoblir l'existence des classes laborieuses, encourager les souscriptions aux caisses de retraites, favoriser le développement des sociétés de secours mutuels ? Nous le souhaitons ardemment, mais nous craignons que les résultats demeurent aussi négatifs que dans le passé.

Le rôle attribué aux Comités consiste surtout à faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires et, plus généralement, employer tous les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché.

Les Comités de patronage ont reçu, de la loi de 1906, une nouvelle mission. Remplissant un rôle d'encouragement et de surveillance sanitaire, ils doivent, désormais, certifier la salubrité des maisons et logements pouvant bénéficier des avantages de la loi. Sous l'empire de la loi de 1894, les certificats de salubrité étaient délivrés par l'administration des contributions directes. Or, il était arrivé que par suite de l'inaptitude de l'administration à exercer ces fonctions, dans quelques départements, des constructions s'étaient élevées sans offrir toutes les garanties de sécurité désirables.

« Je rappelle au Sénat, disait à la séance du 29 mai 1905, M. le Rapporteur de la loi Paul Strauss, que dans les deux concours d'habitations à bon marché de la Seine, le Jury qui avait été composé d'hommes éminents, avait été frappé de la défectuosité de plusieurs petites maisons, et que le rapporteur, M. Charles Lucas, avait traduit cette impression dans son excellent rapport. A la Chambre des Députés, lorsque M. Messimy interrogea dernièrement M. le Ministre du Commerce et M. le Directeur de la Caisse des Dépôts et Consignations, MM. Carnaud et Basly se plaignirent qu'un certain nombre d'habitations à bon marché, surtout dans le département du Pas-de-Calais, ne répondaient pas à toutes les données de l'hygiène.

« C'est pour ce motif que sans mettre le moins du monde en méfiance les agents des contributions directes et sans chagriner plus qu'il ne convient M. le Directeur de l'administration des contributions directes, ni M. le

Ministre des finances, nous croyons utile de décharger cette administration d'un rôle qu'elle n'a pas sollicité, qui n'est pas le sien et de confier à la commission locale, surtout lorsqu'elle sera plus fortement organisée, au besoin comprenant des éléments nouveaux, le mandat de certifier la salubrité des habitations économiques. »

De la composition des comités de patronage dépend, dès lors, l'efficacité de leur rôle.

Le tiers des membres du comité est nommé par le Conseil général qui le choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des Chambres de commerce ou des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du Comité. Les deux autres tiers sont désignés dans les conditions déterminées par un arrêté du Ministre du commerce, de l'industrie et du travail, pris après avis du Comité permanent du Conseil supérieur, parmi les personnes spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociale.⁽¹⁾

Depuis l'application de la loi du 12 avril 1906, c'est-à-dire depuis la constitution obligatoire des Comités, la plupart des membres désignés par arrêté du Ministre du commerce et de l'industrie ont été pris parmi les médecins de la circonscription. Nous devons même ajouter que le Conseil général a généralement choisi aussi des médecins pour le représenter. Dans les comités, quelques membres

(1). Article 2 de la loi du 12 avril 1906.

appartiennent au corps des architectes. Ainsi la composition est comprise de telle façon qu'elle permet une délivrance raisonnable et motivée des certificats de salubrité et que toutes les garanties de l'hygiène sont sauvegardées.

Mais la question de salubrité n'est pas la seule estimable. Les comités ont reçu, avons-nous dit, la mission d'encourager toutes les manifestations de la prévoyance sociale. Or, n'apparaît-il pas que dans une œuvre aussi importante, aussi considérable, le concours de médecins, d'architectes, ne saurait être suffisant et qu'un rôle direct devrait être réservé aux principaux intéressés, c'est-à-dire aux ouvriers ? Pourquoi, ainsi qu'il est pratiqué en Belgique pour les comités de patronage, en Allemagne pour les caisses d'assurances, ne donnerait-on pas un certain nombre de sièges à des délégués nommés par les ouvriers ? On veut faciliter l'accession de maisons salubres, économiques aux travailleurs et on ne les invite pas à chercher la solution du problème. Mais ne sont-ce pas eux qui, mieux que toutes les enquêtes les plus sérieuses et les plus minutieuses, feront découvrir les misères et les malpropretés des bouges infects ? Comment connaîtra-t-on leurs goûts, leurs aspirations, leurs vœux, si on ne les associe directement à cette œuvre ?

Il est du plus haut intérêt de réunir toutes les bonnes volontés, les plus compétentes et les mieux renseignées : patrons, ouvriers, hygiénistes et légistes. « En réunissant ainsi, dans ces comités, des hommes que sur d'autres terrains séparent les luttes politiques, en appelant des

ouvriers d'élite à y apporter leur bon sens pratique, le Gouvernement contribue à une œuvre d'apaisement social » ⁽¹⁾.

Nous regrettons que le législateur français n'ait pas suivi l'exemple de la Belgique et de l'Allemagne, et nous n'hésitons pas à conclure que le mode de nomination des membres des comités est défectueux.

Mais nous irons plus loin et nous dirons que cette organisation des comités d'habitations est encore à l'état embryonnaire ; il est aisé de la développer en la perfectionnant. Il ne faut pas que leur activité s'arrête aux limites du chef-lieu du département ou d'arrondissement ; c'est au cœur même des populations rurales qu'elle doit pénétrer. Leur propagande deviendra certainement efficace le jour où, dans chaque chef-lieu de canton et même dans chaque commune, ils auront établi des correspondants. Pourquoi les juges de paix, leurs greffiers, les maires, les conseillers généraux, d'arrondissement, les instituteurs ou les secrétaires de mairie refuseraient-ils d'accepter ces fonctions ? Placés au milieu des cultivateurs et des ouvriers agricoles, ils connaissent leurs besoins et leurs ressources ; avec les éléments d'information dont ils disposent, ils découvriront facilement ceux que la loi peut intéresser, et le cas échéant, provoqueraient utilement l'intervention des comités de département ou d'arrondissement.

(1) Sénat, *Annales Parlementaires*, 1889, Bernaert.

II. — CHAMP ET CONDITIONS D'APPLICATION

Pour bénéficier des avantages concédés par la loi du 12 avril 1906, les maisons collectives ou individuelles doivent satisfaire à certaines conditions. Elles doivent, au premier chef, être salubres et obtenir, par conséquent, le certificat de salubrité délivré par les Comités de patronage ; ensuite, ne pas dépasser, au moment de la construction, une certaine valeur locative dont le chiffre est fixé, pour chaque commune, tous les cinq ans, par une commission siégeant au chef-lieu du département et composée d'un juge au tribunal civil, d'un conseiller général et d'un agent des contributions directes, désignés par le Préfet. Les maires, d'autre part, sont admis à présenter, verbalement ou par écrit, leurs observations sur la fixation de cette valeur locative dans leurs communes respectives.

En outre, ce chiffre ne peut être supérieur aux maxima déterminés par la loi, ni inférieurs de plus d'un quart aux dits maxima. En un mot, la valeur locative varie suivant la population de la commune et se rapproche beaucoup des maxima donnés par la loi.

Pour les maisons collectives, la loi de 1906 établit ainsi ces maxima :

- 1^o Communes au-dessous de 1.001 habitants.... 140 fr.
- 2^o Communes de 1.001 à 2.000 habitants..... 200 fr.

3° Communes de 2.001 à 5.000 habitants.....	225 fr.
4° Communes de 5.001 à 30.000 habitants et banlieue des communes de 30.001 à 200.000 habitants, dans un rayon de 10 kilomètres.	250 fr.
5° Communes de 30.001 à 200.000 habitants, banlieue des communes de 200.001 habitants et au-dessus, dans un rayon de 15 kilomètres et grande banlieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 15 kilomètres et n'excède pas 60 kilomètres	325 fr.
6° Petite banlieue de Paris, dans un rayon de 15 kilomètres.....	400 fr.
7° Communes de 200.001 habitants et au-dessus.	440 fr.
8° Ville de Paris.....	550 fr.

Pour les maisons individuelles, ces maxima sont augmentés d'un cinquième, et, ainsi, pour bénéficier de la loi, une maison individuelle dans Paris — 8^{me} catégorie ne doit pas avoir une valeur locative réelle supérieure à 660 fr., et, une maison individuelle dans une commune de moins de 1.000 habitants — 1^{re} catégorie — 168 fr. Ainsi, les maxima varient entre 168 fr. et 660 fr.

La valeur locative des maisons ou logements est déterminée par le prix de loyer porté dans les baux, augmenté, le cas échéant, du montant des charges autres que celles de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie et sur la vie. S'il n'existe pas de bail, la valeur locative des maisons individuelles est fixée à cinq

cinquante six pour cent (5.56 p. 0/0) du prix de revient de l'immeuble.

Les propriétaires doivent justifier de l'exactitude des bases d'évaluation, par la production de tous documents utiles (baux, contrats, devis, mémoires, etc.)⁽¹⁾

Ce système d'évaluation, semble-t-il, ne devrait laisser plus de place à aucun abus, à aucune difficulté. Mais qu'arrive-t-il si le bail fourni par le locataire ne stipule pas le prix exact pour lequel la location a été faite ? Devra-t-on s'en tenir aux énonciations du dit bail, ou plutôt se basera-t-on sur la valeur locative réelle de l'immeuble ?

Le rapporteur de la loi, au Sénat, a prévu la difficulté et l'a, en quelque sorte, résolue, en disant que la fraude ne devrait pas être présumée, que, sans aucun doute, les baux, toujours loyalement fournis, serviraient de mesure pour la détermination de la valeur locative.

Un des traits qui rend particulièrement intéressante la loi de 1906, c'est la large portée que le législateur donne à ses dispositions. Le bénéfice de la loi, en effet, est acquis par cela seul que la destination principale de l'immeuble est d'être affecté à des habitations à bon marché. Il ne s'agit plus de la qualité de l'occupant, comme en Belgique, point n'est besoin que les personnes ne soient propriétaires d'aucune autre maison, comme aux termes de la loi de 1891. Il suffit que l'acquéreur ou

(1) Article 5. de la loi du 12 avril 1906.

le constructeur soit peu fortuné et ainsi, par le fait de cette modification, la loi se trouve étendue à de petits négociants, de petits boutiquiers, de petits faconniers qui, tout en n'étant pas à proprement parler, des ouvriers et des travailleurs manuels, n'en sont pas moins dignes des encouragements des pouvoirs publics.

Ces bonnes intentions du législateur de 1906 pour les classes laborieuses se manifestent plus ouvertement encore dans la détermination des maxima des valeurs locatives, dans les conditions imposées aux habitations pour profiter des avantages de la loi.

Et tout d'abord, le mode de calcul est différent, beaucoup plus simple. Avant 1906, pour se rendre compte des bénéficiaires de la loi, on était obligé de combiner la loi du 30 novembre 1894 et le décret consécutif du 21 septembre 1895. Il fallait se livrer à une opération véritablement compliquée qui consistait à ajouter, au chiffre désigné par la loi, le tiers de ce chiffre, et majorer le total du dixième. Aujourd'hui, le taux est fixé par la loi.

D'autre part, la loi de 1894 avait été reconnue insuffisante, les conditions imposées par cette loi aussi bien pour les villes que pour les campagnes, rendaient l'organisation des maisons et des logements à bon marché très difficiles, sinon absolument impossible. Le Conseil supérieur, toutes les sociétés intéressées avaient été unanimes à se prononcer dans le sens d'une révision. La nouvelle loi a apporté des améliorations très sensibles,

des innovations très sérieuses. C'est, en premier lieu, un régime de faveur pour les maisons individuelles. Au lieu d'accorder uniformément le même avantage aux maisons collectives qui sont inévitables dans les villes à cause de la cherté du terrain, et aux maisons individuelles, le Législateur donne une prime à ces dernières, en majorant d'un cinquième le maximum de valeur locative des maisons collectives.

Le rapporteur de la loi au Sénat, donne ainsi l'explication de ce régime de faveur. « Il est superflu de dire à quel point la maison individuelle, pour toutes sortes de raisons, est supérieure à la maison collective. Elle l'est parce qu'elle conduit le petit locataire, le coopérateur, à devenir, par l'épargne, par la prévoyance, le propriétaire de son foyer. Et il n'y a pas de meilleure forme de la prévoyance, de l'épargne et de la retraite, que celle de la constitution du foyer familial. »

C'est ensuite un changement tout au profit des grandes maisons collectives des villes. Désormais, les étages inférieurs sont comptés à part, on peut louer les boutiques et le premier étage dans les mêmes conditions que les immeubles ordinaires ; le bénéfice de l'exonération est réservé aux étages supérieurs, à ceux qui remplissent le vœu de la loi sur les habitations à bon marché. On comprend quel avantage les constructeurs peuvent avoir à retirer d'une partie de leur immeuble, un bénéfice normal, de manière à organiser, à moins de frais, les étages supérieurs.

En un mot, beaucoup de satisfactions sont accordées aux sociétés et aux particuliers qui se proposent d'élever des constructions à bon marché dans les grands centres. Pour les villes de 20.000 habitants et plus, les maxima se trouvent, en effet, singulièrement relevés. Aux termes de l'article 5 de la loi de 1894 et du règlement d'administration publique, les maxima de valeur locative étaient ainsi fixés : pour les communes de 1.000 habitants et au-dessous, 132 fr. ; de 1.001 à 5.000, de 220 fr. ; de 5.001 à 30.000, de 250 fr. ; de 30.001 à 200.000 et dans la banlieue de Paris, 323 fr. ; de 200.001 et au-dessus, de 440 fr. ; enfin, la ville de Paris de 550 fr. En rapprochant ces derniers chiffres de ceux donnés par l'article 5 de la loi de 1906, on constate une augmentation appréciable.

Il est certain qu'elle était indispensable pour faire œuvre utile et faciliter la construction des habitations à bon marché ; car dans tous les grands centres, dans les banlieues suburbaines quelles qu'elles soient, les dépenses de construction sont très élevées, les terrains très chers.

Mais ne semble-t-il pas que les petites communes rurales aient été moins favorisées, que l'on ait cru à une réussite et à un succès de la réforme plus faciles dans les villes que dans les campagnes et par conséquent quelque peu négligé ces dernières ? Il est évident que pour opérer une sorte de péréquation entre les villes et les campagnes, il fallait remanier le régime de la petite propriété rurale. Or les concessions réciproques intervenues entre le

Gouvernement et le Sénat, au cours de la discussion de la loi, n'ont pu donner complète satisfaction aux petites communes rurales. Le débat, il est vrai, n'était qu'ajourné, il a été repris, et la loi du 10 avril 1908 sur les habitations à bon marché et la petite propriété a été élaborée.

Nous verrons, du reste, quels avantages elle offre aux ouvriers agricoles.

III. — AVANTAGES FINANCIERS

Les dispositions essentielles des lois de 1894 et de 1906 sont, certainement celles qui ont trait aux facilités de crédit, à l'utilisation des ressources de certains établissements publics et aux immunités fiscales. Si l'on veut, en effet développer les habitations à bon marché, il faut accorder aux constructeurs des avantages appréciables, des exonérations d'impôts sensibles, des facilités pour obtenir des emprunts à faible intérêt. Car on ne saurait trop le dire avec M. Edm. Fuster, « de plus en plus, il apparaît aux observateurs de cette complexe question de l'habitation qu'elle est avant tout une question de crédit. »

Actuellement, certains établissements publics, certaines collectivités sont autorisés dans une certaine mesure à utiliser leurs ressources au profit des logements économiques.

Ce sont les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et hopitaux, les départements et les communes, la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, les Sociétés de secours mutuels.

(a) *Bureaux de Bienfaisance et d'Assistance*

Hospices et Hôpitaux

« Les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du Préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder un cinquième, soit à la construction de maisons à bon marché, soit en prêts aux sociétés de construction de maisons à bon marché et aux sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat, la construction ou l'assainissement de ces maisons, soit en obligations ou actions de ces sociétés, les dites actions entièrement libérées et ne pouvant dépasser les deux tiers du capital social.⁽¹⁾

Sous l'empire de la loi de 1894, les bureaux de bienfaisance, notamment l'administration de l'Assistance Publique de Paris, ne pouvaient consentir des prêts à des constructeurs ou à des sociétés coopératives pour des maisons construites en dehors du périmètre de leur ville respective.

Par une disposition nouvelle, la loi de 1906 étend cette compétence territoriale et ouvre ainsi aux administrations

(1) Art. 6 de la loi du 12 avril 1906.

hospitalières, un nouveau champ pour leur activité philanthropique. Cette innovation paraît bien superflue en présence de la négligence, de l'inertie, du mauvais vouloir des établissements des bureaux de bienfaisance. Leur concours serait évidemment très précieux pour le développement des habitations à bon marché ; les ressources que la loi leur permet d'y affecter apporteraient à cette œuvre un très utile contingent financier. Mais leurs commissions administratives préfèrent les placements en rentes, en obligations de villes ou de chemins de fer qui ne troublent point leur confortable tranquillité.

Le Conseil supérieur s'était ému.

Aussi, à la session de 1902, sur la proposition du Comité permanent, avait-il émis le vœu « que M. le Ministre du commerce voulut bien demander à son collègue de l'intérieur, l'envoi d'une circulaire aux commissions administratives des bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, pour leur rappeler la faculté que leur accorde l'article 6 de la loi du 30 novembre 1894, d'employer, avec l'autorisation du Préfet, une fraction de leur patrimoine, qui ne peut pas excéder un cinquième, soit en construction de maisons à bon marché, dans la limite de leurs circonscriptions charitables, soit en prêts hypothécaires aux sociétés de construction ou de crédit et pour les engager à mettre à profit cette faculté. »

Ce vœu avait été entendu, et une circulaire émanée du service de l'intérieur, adressée aux administrateurs des établissements de bienfaisance.

Néanmoins, il n'apparaît pas que cette circulaire ait été suivie d'effet et que ces établissements aient enfin prêté leur concours moral et financier. Est-ce l'extension de leur compétence territoriale qui changera la situation ?

(b) *Communes et Départements*

En ce qui concerne les communes et les départements, le résultat est non moins incertain. Cependant la loi de 1906 leur donne aussi certaines latitudes pour l'utilisation de leurs fonds. Ils peuvent employer leurs ressources en prêts, en obligations, ou dans les conditions ci-dessus spécifiées, en actions sous réserve : 1° Que les maisons ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à quatre pour cent (4 %) de ce prix ; ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles et en soixante années pour les maisons collectives ; 2° que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, après avis du comité permanent, du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera, pour ces affaires, le Directeur de l'Administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur.

Sous réserve d'approbation dans les mêmes formes, les communes et les départements peuvent faire apport aux

sociétés sus visées, de terrains ou de constructions, pourvu que la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle établie par expertise.

Ils peuvent de même : 1° Céder de gré à gré aux sociétés sus visées des terrains ou constructions, sans que le prix de cession puisse être inférieur à la moitié de leur valeur réelle établie par expertise. 2° Garantir, jusqu'à concurrence de (3 %) trois pour cent au maximum, le dividende des actions ou l'intérêt des obligations des dites sociétés pendant dix années au plus à compter de leur constitution.⁽¹⁾

Ces souscriptions d'actions et d'obligations, ces garanties d'intérêt que l'on espère auront-elles lieu souvent ? Les communes, les départements ont peu de fonds disponibles — beaucoup même voient chaque année leurs budgets se grever de lourdes charges, leurs dépenses augmenter au fur et à mesure de l'extension de leurs attributions. Cependant, ils sont appelés par la loi à prendre dans le mouvement des habitations à bon marché, une part qui peut devenir prépondérante, et il faut applaudir à ces nouvelles dispositions de la loi. Quant aux apports de terrains beaucoup plus faciles à consentir, ils pourront seconder efficacement la construction de maisons économiques et hygiéniques. Nous aimons à croire que le mauvais entendement des établissements à ce sujet a disparu pour toujours, qu'une

(1) Article 6 de la Loi du 12 avril 1906.

compréhension plus juste de leurs intérêts et de leurs devoirs a succédé à l'incurie première.

Quand des sociétés d'habitations, en effet, s'adressaient à l'administration de la Ville de Paris, ou à l'Assistance Publique, pour qu'elles leur cèdent quelques uns de leurs terrains improductifs, n'était-il pas étonnant de voir ces administrations se soucier très peu de leur demande et y répondre à peine ? Ni les Administrations municipales et départementales, ni l'Assistance n'avaient compris qu'il y aurait pour elles quelque économie à diminuer autant qu'il se pourrait, la misère et la maladie.

Peut-être l'intention du législateur de 1906 sera mieux appréciée des communes et des départements, qui, reconnaissant enfin leur devoir et en même temps leur intérêt propre, apporteront leur aide, dans une faible mesure, mais sans restriction et avec tout le dévouement désirable.

(c) *Caisses des Dépôts et Consignations*

Comme les bureaux de bienfaisance, les hospices et hôpitaux, les communes et départements, la caisse des dépôts et consignations a été autorisée par les lois de 1894 et de 1906 à prêter son concours financier aux habitations à bon marché.

Elle peut, à cet effet, dit l'article 6 de ces lois « employer jusqu'à concurrence du cinquième le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne en obligations négo-

ciables des sociétés de construction et de crédit. » Sans revenir sur les dispositions de la loi du 20 juillet 1895 qui réglemente les caisses d'épargne, nous devons, cependant, parler du fonctionnement et de l'organisation générale de ces caisses, ou, plus exactement, montrer la constitution de leur fonds de réserve et de garantie.

En France, les caisses d'épargne ne sont pas libres comme en certains pays, en Italie par exemple ; elles sont tenues de verser à la caisse des dépôts et consignations, toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants, et ces sommes sont employées par la caisse des dépôts, sous la réserve des fonds nécessaires pour assurer le service des remboursements : 1° en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ; 2° en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des Chambres de commerce ; 3° en obligations foncières et communales du Crédit foncier. La seule exception faite à la règle générale de versement à la caisse des dépôts et consignations a été introduite par l'article 10. C'est un essai timide de réformes, une tentative de décentralisation qui ne peut être considérée que comme une étape dans la voie de l'émancipation complète des caisses d'épargne, dont la liberté limitée quant à leurs dépôts, doit être absolue quant à la fortune personnelle.

Ainsi, l'organisation des caisses d'épargne s'appuie chez nous sur un régime, dont les inconvénients sautent aux yeux et dont les conséquences peuvent être à un moment redoutables ; c'est le régime du « Tout à l'Etat » qui absorbe

toutes les économies de la province et des colonies pour les centraliser à Paris où elles sont converties en titres des emprunts de l'Etat et aboutissent à l'élévation factice du cours de la rente.

Nous sommes sur ce point absolument d'accord avec M. Leroy-Beaulieu, quand il écrit : « Dans l'état actuel de la législation française, les sommes déposées aux caisses d'épargne représentent des capitaux absolument passifs, c'est-à-dire soustraits à l'industrie, à l'agriculture, au commerce, et qui viennent s'immobiliser en fonds publics nationaux ; mais au point de vue de l'activité générale de la nation, il n'y a pas lieu d'encourager le développement de ces capitaux inertes. Mieux vaut que les rentes sur l'Etat soient de quelques points plus bas et que les épargnants ne contractent pas des habitudes de complet engourdissement, ce qui tend à être le cas en France. L'Allemagne a ses fonds publics cotés 10 points environ au-dessous des cours publics français, mais elle est très entreprenante aux points de vue agricole, industriel et commercial : cela est infiniment préférable. »⁽¹⁾

Nous ne saurions trop regretter cette immobilisation de capitaux, cette « adduction forcée » des dépôts à une institution centralisante. Au lieu de laisser l'épargne là où elle est née et de faire pénétrer, dans toutes les communes les sources du crédit, une semblable combinaison produit des résultats déplorables, en paralysant

(1) Leroy-Beaulieu, *économiste français*, 1899.

d'un côté, tout essor agricole, commercial et industriel, en s'opposant, d'autre part, à la réalisation de nombreuses entreprises sociales, et en particulier de l'œuvre très intéressante de l'assainissement de la maison du travailleur.

Il est vraiment absurde, il est dangereux peut-être que les quatre milliards et demi de nos caisses d'épargne soient employés en fonds d'Etat et soient immobilisés de la sorte quand ils pourraient si bien être mis à profit, comme on le fait en Belgique, en Allemagne, où 800 millions ont été, à des sociétés et à des particuliers même, avancés pour ces œuvres sociales.

Un certain palliatif à la rigueur de ces principes, apparaît cependant avec les lois de 1894 et de 1906. La caisse des dépôts peut, en effet, employer le cinquième du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne. Cette disposition de la loi, il est vrai, n'est, au reste, qu'une simple autorisation. C'est une faculté et non une obligation. Aussi la Caisse des dépôts a-t-elle été, et est-elle encore absolument libre de consentir ou non des avances aux constructeurs de logements économiques.

Il faut reconnaître qu'elle n'a pas trop abusé de l'autorisation donnée par la loi et même, sans l'intervention d'un ardent propagateur de toutes les entreprises humanitaires et sociales, peut-être ne se fut-elle décidée à faciliter des prêts aux sociétés d'habitations à bon marché.

Toutefois les prêts directs paraissaient suspects. Le comité de surveillance de la Caisse des dépôts soucieux,

avant tout, de ne pas risquer les sommes qui lui étaient confiées, a desire s'entourer de toutes les conditions de securite absolue et il a pense qu'il agirait avec plus de prudence et diminuerait ses responsabilites, en interposant entre ces societes et la Caisse d'Etat, une societe intermediaire, ou societe « tampon » qui lui epargnerait les contacts directs avec les societes locales et lui servirait de garantie.

Cette societe de credit a été fondee en 1898, c'est-à-dire quatre ans après le vote de la loi, sous la presidence de M. Siegfried, au capital de 500.000 francs.

Elle a pour objet de « consentir en France, aux societes de construction d'habitations à bon marche, constituees en conformite des lois des 30 novembre 1894 et 31 mars 1896, des prêts avec ou sans garantie hypothecaire, negociables avec ou sans garantie hypothecaire ».

La Caisse des Depôts et Consignations lui avance des fonds à un intérêt de 2 % jusqu'à concurrence du credit maximum de 5 millions, et la societe les distribue elle-même aux societes locales à un taux de 3 %, l'ecart de 1 % servant à couvrir les frais d'administration et à constituer une reserve contre les aleas.

Cette societe generale de credit a parfaitement rempli son rôle de tampon, vis-à-vis de la caisse d'Etat et de distributrice de credit vis-à-vis des societes qui se sont adressees à elle. Mais le credit de 5 millions était insuffisant. Il fut vite epuise. En 1906, le Conseil superieur prevoyait, avec raison du reste, l'impossibilité ou la

société se trouverait de continuer ses opérations si l'on n'élargissait pas la limite fixée au début pour la quotité des avances mises à sa disposition.

Et, en effet, le montant des 75 prêts qu'elle avait consentis à 38 sociétés, depuis sa fondation jusqu'au 31 décembre 1905, s'élevait à cette dernière date, déduction faite des prêts annulés ou diminués, à 4.504.100

Sur cette somme, il avait été remboursé. 359.800

Il restait pour le montant des avances de la caisse des dépôts et consignations. 4.144.300

Comme la limite de ces avances est de 5.000.000

La société de crédit n'avait plus à disposer que d'un reliquat de. 855.700

En 1907, cette somme était prêtée, le crédit n'était pas renouvelé, et la société avait, pour ainsi dire, terminé son œuvre.

Un système nouveau, plus libéral, se dessinait avec la loi du 12 avril 1906. A la séance du 13 février 1906, au Sénat,⁽¹⁾ la Commission de surveillance par l'intermédiaire d'un de ses membres, M. Boulanger et la Caisse des dépôts et consignations par celui de M. Delatour, son directeur général, s'engageaient à consentir désormais des prêts directs aux sociétés de constructions à bon marché. Le Sénat, en présence de la bonne volonté de la caisse des dépôts et consignations, espérait que ce grand établissement accorderait, dans une certaine mesure, soit

(1) *Journal Officiel*. 4 mai 1906.

pour la durée de l'amortissement, soit pour le montant de la somme prêtée, soit en dernière analyse pour le taux d'intérêt des conditions plus avantageuses aux constructeurs de logements économiques. Toute satisfaction a été refusée au sujet du taux de l'intérêt.

« A l'heure actuelle, a déclaré M. Delatour, la partie du fonds de garantie qui est employée en placements, rapporte un peu plus de 3 %. Nous ne pouvons pas, en consentant aux sociétés d'habitations un taux d'intérêt inférieur, faire un acte de générosité qui serait, certes, très agréable à accomplir, mais qui réduirait l'alimentation de ce fonds, lequel est la garantie suprême des déposants et dont nous pouvons avoir besoin à un moment donné.

Si on a accordé le taux de 2 % à cette société que l'honorable M. Boulanger a appelé la société-tampon, c'est que c'était une mise en train et qu'il s'agissait d'une somme strictement limitée à cinq millions ; mais maintenant que nous faisons, conformément à vos intentions, des prêts directs, et que nous sommes décidés à ne plus limiter à ce chiffre de cinq millions les sommes que nous mettons à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché, pourvu qu'elles nous offrent des garanties suffisantes, il faut désormais que nous examinions la situation en elle-même, et que nous n'imposions pas, dans la large voie où nous nous engageons, de pertes d'intérêt au fond de réserve des caisses d'épargne. »⁽¹⁾

(1). *J. off.* 14 février 1906.

Dans une notice du 26 mars 1906, la Caisse des dépôts et consignations indiquait à quelles conditions seraient soumis les prêts. Le taux d'intérêt serait de 3 % mais ce taux serait relevé à 3,25 % pour les avances aux sociétés qui ne contracteraient pas d'assurance et ne consentiraient pas à limiter leur dividende à un maximum de 3,25 %.

Cette réserve des caisses publiques vis à vis des habitations à bon marché, contraste singulièrement avec la libéralité, d'ailleurs légitime, accordée au crédit agricole.

Nous sommes loin de méconnaître l'importance économique du crédit agricole, mais elle ne peut prétendre à dépasser les effets sociaux qui s'attachent à l'assainissement de la maison du travailleur. Lorsque le crédit agricole obtient de si larges avances *sans intérêts* (la loi du 31 mars 1899 a mis à sa disposition la somme de 40 millions et la redevance annuelle à verser au Trésor par la Banque de France dont le total en 1905 dépassait déjà en 1905, 32 millions), ce n'est, certes, pas se montrer trop exigeant que de demander pour les sociétés de construction et de crédit, le maintien du taux de 3 % dont elles jouissaient autrefois.

Dans une lettre du 16 janvier 1907, M. le Directeur général fait savoir au Conseil supérieur que le montant des prêts directs, en 1906, s'est élevé à 1.467.000 fr., ainsi décomposés :

Sociétés anonymes	7	pour	555.000
Sociétés coopératives	22	—	912.000
Total.....	29	—	1.467.000

Or, ces prêts de 1.467.000 fr. se répartissent en deux catégories d'après leur taux d'intérêt, savoir :

Au taux de 3 p. 100.....	533.000
Au taux de 3 1/4 p. 100.....	934.000

On voit donc qu'environ les deux tiers de ces prêts sont faits au taux de 3 1/4 p. 100.

Peut-être, la caisse des dépôts et consignations donnant satisfaction à tous les vœux qui sont émis, soit par les sociétés elles-mêmes, soit par les comités départementaux, soit par le Conseil supérieur des habitations à bon marché, consentira, enfin, des avances aux sociétés approuvées au taux de 3 p. 100.

(d) *Caisses d'Epargne*

Nous avons dit plus haut, que les caisses d'épargne sont tenues de verser à la caisse des dépôts et consignations, la totalité des sommes qu'elles ont reçues et qu'il n'existe qu'une seule exception à la règle générale de versement pour leur fortune personnelle.

Aux termes de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895, les caisses d'épargne « sont autorisées à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune en acquisition ou construction d'habitations à bon marché, en prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations ou aux sociétés de crédit qui, ne les construisant pas

elles-mêmes ont, pour objet, d'en faciliter l'achat ou la construction et en obligations de ces sociétés. »

Au 31 décembre 1904, cette fortune personnelle était de 160.914.807 fr. 56, produisant un revenu de 3.919.966 fr. 64. Les caisses d'épargne auraient donc pu, aux termes de la loi de 1895, affecter aux habitations à bon marché un capital de 32 millions et un revenu annuel d'environ 4 millions ; mais comme le montre le tableau ci-après annexé, elles sont loin d'avoir épuisé les droits dont elles disposent.

A cette date, les sommes employées s'élevaient à peine à la totalité de leur revenu annuel..... 3.457.902.45

Pour 1905, on remarque une légère augmentation de 21 % ou..... 733.830.»»
le chiffre atteint 4.191.732.56, savoir :

Acquisition ou construction.....	3.163.854.93
Prêts hypothécaires à des sociétés.....	916.217.63
Obligations de sociétés.....	211.660.»»
Total.....	4.191.732.56

En 1906, cette augmentation se continue de 20 % ou 837.148.73, les sommes atteignent alors 5.028.851.09, savoir :

Acquisition ou construction.....	3.628.926.53
Prêts hypothécaires à des sociétés.	1.068.764.56
Obligations de sociétés:.....	331.160.»»
Total.....	5.028.851.09

D'autre part, le nombre des caisses qui ont pris part à

ces opérations est passé de 34, en 1904, à 40, en 1905 et à 53, en 1906, soit une annexion de 13 caisses nouvelles la dernière année.

Mais, si l'on rapproche ce chiffre de 53 de celui des caisses d'épargne qui atteint un total de 551, on mesure toute l'étendue des conquêtes qui restent à opérer dans cette direction.

Que sont, au reste, ces 5 millions et demi au regard des 65 millions et plus, avancés par la caisse d'épargne de Belgique et au regard des 150 millions prêtés en Allemagne par les caisses d'assurance ? Nos caisses d'épargne, après avoir mis une certaine hésitation à imiter les précédents belge et allemand, se décident à agir résolument, la contagion de l'exemple les a gagnées.

Toutefois, leurs moyens d'action paraissaient difficiles ; les conditions imposées par l'article 10 de la loi de 1895 étaient un obstacle à leur complète intervention. Pour leur permettre de remplir leur rôle dans toute son ampleur et son efficacité, il importait que le législateur élargit les facilités d'emploi de leur fortune personnelle et supprimât les restrictions dont il a cru devoir les entourer au début.

La loi du 12 avril 1906, dans son article 16, a comblé cette lacune en autorisant les caisses d'épargne :

1° A acquérir des actions des sociétés de construction ou de crédit, sous la double réserve que les actions acquises devront être entièrement libérées, et que leur montant ne pourra dépasser les deux tiers de leur capital social.

2° A consentir des prêts hypothécaires amortissables par annuités, à des particuliers désireux d'acquérir ou de construire des habitations à bon marché.

D'autre part, la loi étend les diverses facultés d'emplois de fonds prévus pour les habitations à bon marché par l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et par l'article 16 lui-même : 1° aux jardins ouvriers dont la contenance n'excède pas dix ares ; 2° aux établissements de bains-douches.

Ce sont là de très heureuses modifications, surtout celle qui concerne les prêts hypothécaires amortissables individuels. En faveur de cette solution, plaident tous les arguments. Elle apparaît comme la forme la plus propre au développement des habitations à bon marché ; l'emprunteur possédera immédiatement, non plus la maison banale, mais bien sa maison édifiée sur un terrain librement choisi et comme il l'entend, celle qui, de préférence à toute autre, le satisfera.

« Dans ce système, dit M. Cheysson, l'ouvrier choisit son terrain et son plan, au lieu de subir ceux de la société de construction, sa maison s'adapte à ses convenances personnelles, c'est un vêtement sur mesure, ajusté à sa taille, et non pas ce vêtement banal de confection, qui, fait pour tout le monde, ne convient exactement à personne. Etant ainsi taillée sur ses goûts, ses besoins, créée par lui et pour lui, cette habitation lui est particulièrement chère ; en outre, il en est immédiatement propriétaire. A ce double titre, il éprouvera plus d'hési-

tations et de difficultés à s'en défaire que s'il s'agissait d'une maison qui lui aurait été imposée sans sa participation et dont il ne serait que locataire, avec promesse de vente jusqu'au jour lointain où le paiement de sa dernière annuité lui en conférerait la propriété définitive. Enfin en bâtissant sur son propre terrain, il est soustrait aux droits de mutations au moment où la société lui transmet la propriété de son immeuble entièrement libéré. »

Ces excellents résultats que l'on attend des innovations faites par le législateur ne sont pas basées sur des données purement spéculatives ; ils sont, avant tout, l'expression d'expériences nombreuses reconnues, jusqu'à ce jour, très satisfaisantes.

Il y a d'abord l'exemple imposant de la Belgique. Plus des neuf dixièmes (95 pour 100) des avances faites par la caisse générale belge d'épargne et de retraite, en vertu de la loi belge, d'août 1889, ont été consenties à des ouvriers, sous forme de prêts hypothécaires amortissables, par les sociétés de crédit qui jouent le rôle de tampon entre les intéressés individuels et la Caisse générale. En France même, l'idée est en marche, les préventions se dissipent. Certaines sociétés de construction ont annexé à leurs opérations directes, un service de prêts hypothécaires. La société anonyme des habitations économiques de la Seine notamment, sous la direction de son président, M. Lucien Ferrand, s'est résolument engagée dans cette voie.

Ces constatations sont assurément satisfaisantes, elles indiquent de bons vouloirs et de sérieux efforts. Nous

espérons que ce courant s'accroîtra, que les caisses d'épargne imiteront cet exemple, qu'elles sauront comprendre toute la portée sociale qui est attachée à leur action et que, convaincues du bien que l'on attend de leur concours, elles n'hésiteront pas à donner par une application effective de l'article 10 de la loi de 1895 et de l'article 16 de la loi de 1906, leur adhésion entière à l'œuvre si intéressante des habitations à bon marché.

Du reste, quels grands risques peuvent-elles courir en présence de toutes les conditions de garantie et de sécurité offertes par le nouvel article 7, de la loi du 12 avril 1906 ?

« La caisse d'assurances en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à passer, avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités des contrats d'assurances temporaires ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement de tout ou partie des annuités restant à échoir. »⁽¹⁾

« L'assurance peut être contractée soit au moyen d'une prime unique, soit au moyen de primes annuelles proportionnelles au risque de chaque année, soit au moyen de primes annuelles constantes, à payer pendant une partie de l'assurance et dont le montant ne devra pas être inférieur au plus fort risque annuel. »⁽²⁾

(1) Art. 7 de la loi du 12 avril 1906.

(2) Article 22 du Règlement d'administration publique du 10 janvier 1907.

« Les primes peuvent être acquittées par les sociétés de construction ou de crédit bénéficiaires de l'assurance. »⁽¹⁾

« Le chiffre maximum du capital assuré est égal au prix de revient de l'habitation à bon marché. Si l'assurance est contractée au moyen d'une prime unique, dont le prêteur bénéficiaire fait l'avance à l'emprunteur, le chiffre maximum indiqué ci-dessous est augmenté de la prime unique nécessaire pour assurer à la fois le dit chiffre et cette dernière prime. La prime d'assurance sera versée directement à la caisse nationale par le prêteur bénéficiaire lors de la souscription de l'assurance. »

« Tout signataire d'une proposition d'assurance faite dans les conditions du paragraphe 1^{er} du précédent article, devra répondre aux questions et se soumettre aux constatations médicales qui lui seraient prescrites par les polices. En cas de rejet de la proposition, la décision ne devra pas être motivée. L'assurance produira son effet dès la signature de la police. »

« La somme assurée sera, dans le cas du présent article, cessible en totalité dans les conditions fixées par les polices. »

« La durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de prime après l'âge de soixante-cinq ans⁽²⁾. »

(1) Article 26 du Règlement d'administration publique du 10 janvier 1907.

(2). Article 7 de la loi du 12 avril 1906.

Et ainsi, le contrat d'assurance se trouve être la sauvegarde à la fois des avances faites soit par les sociétés de construction ou de crédit, soit par les caisses d'épargne, et des intérêts de la famille de l'ouvrier. Sans doute, il était nécessaire pour inspirer confiance aux prêteurs, de leur donner certaines garanties, certaines conditions de sécurité, il importait de couvrir contre tous les risques, principalement contre la mort prématurée de l'assuré, les personnes généreuses, les établissements hardis et amis du progrès qui n'hésiteraient pas à apporter leurs capitaux vers ces entreprises, mais il était essentiel, nous dirons plus, indispensable, d'envisager les terribles conséquences qu'entraîne la mort du travailleur pour les siens (surtout en cas de contrat de location avec promesse de vente) de chercher à les atténuer, à les faire disparaître si possible et par ce fait, conserver le foyer de famille, après sa constitution.

L'ouvrier vit de son salaire, il n'a que très rarement des économies ; il ne peut, dès lors, payer entièrement à une société de construction le prix de l'habitation qu'il occupe. S'il veut arriver à la propriété de sa maison, il est obligé de souscrire dans ce but, dès l'origine, des actions jusqu'à concurrence de sa valeur, de libérer ensuite [ces actions par mensualités ou annuités ; le jour où elles sont entièrement libérées la maison lui appartient.

Mais pendant cette période d'attente, il peut mourir prématurément. Va-t-il perdre tout le fruit de ses efforts,

tout le bénéfice de sa prévoyance, et, au lieu du foyer domestique entrevu comme à travers un rêve, n'est-ce pas la ruine qui va atteindre brusquement la famille privée de son chef ?

L'assurance sur la vie pouvait seule permettre de conjurer le péril.

Aussi, elle devrait toujours être le complément du contrat de location avec promesse de vente ; elle devrait aussi toujours accompagner tous les prêts hypothécaires individuels amortissables consentis soit par des sociétés de construction (comme la société anonyme des habitations économiques de la Seine, dont nous avons déjà parlé, et qui pratique ce système), soit par les caisses d'épargne usant des facultés que leur accorde l'article 16 de la loi de 1906.

Elle est, en effet, une précieuse garantie pour le prêteur et la famille de l'emprunteur. Du reste, combien minime est l'écart entre le prix de location et le montant de l'annuité comprenant l'intérêt du capital augmenté de la prime d'assurance ? L'emprunteur, presque à son insu, par une légère plus-value constante de son annuité, n'a plus à redouter, pour les siens, les effets toujours déplorables de son décès prématuré, l'assurance sur la vie lui offre l'avantage indéniable de constituer un patrimoine qu'il est certain de laisser intact à ses héritiers.

(e) *Sociétés de Secours Mutuels*

« De plus en plus, dit M. Mabillean, président de la

Fédération nationale, les mutualistes doivent s'attacher à l'hygiène et le nœud de la question hygiénique est « l'habitation, » l'habitation salubre à bon marché, mise à la disposition des bourses les plus humbles, par les mêmes moyens que les autres formes d'assurance sociale.

« Car c'est bien une assurance contre la maladie et la misère (et non pas seulement en cas de maladie) que réalise un logis propre, aéré, suffisamment large et adapté aux besoins d'une famille ».⁽¹⁾

Il semblerait, d'après ces déclarations, que la puissance mutualiste de France aurait l'intention de se mettre au service de la cause de la maison salubre. Certainement, les avantages que présenterait une telle intervention et pour l'œuvre du logement économique et pour les caisses de secours elles-mêmes des sociétés sont indiscutables, mais un obstacle insurmontable à l'heure actuelle se dresse devant les meilleures volontés. D'après l'article 21 de la loi du 1^{er} avril 1898, les sociétés de secours mutuels ont un taux de faveur de 4,50 p. 100 pour tous les versements faits à la Caisse des dépôts et consignations ; des placements en immeubles deviennent alors impossibles avec un tel régime. Seul le législateur peut remédier à ces inconvénients en faisant recouvrer à la mutualité la liberté de l'emploi de son patrimoine et lui permettant de consacrer une partie de ses ressources disponibles à l'œuvre des habitations à bon marché pour le plus grand profit de tous ses membres et du pays tout entier.

(1). V. J. *off.*, 28 mai 1907 — Annexe page 303.

(f) *Compagnies d'Assurances*

Enfin, parmi les ressources qui peuvent contribuer à l'essor des logements économiques et salubres, nous citerons celles qui devraient provenir des compagnies d'assurances et notamment des compagnies d'assurances sur la vie

« Un jour viendra peut-être, dit M. G. Cahen, où les associations des habitations ouvrières seront assez puissantes pour faire des appels directs au grand public et attirer à elles l'épargne française : leurs obligations seront cotées à la Bourse comme celles des Crédits Fonciers de France, d'Algérie ou d'Égypte.

« Peut-être assisterons-nous à un revirement des Compagnies d'assurances en leur faveur. Jusqu'alors ces établissements ont voulu édifier de somptueux immeubles sur les plus larges et riches avenues, pour attirer le regard des passants, client éventuel, pour inspirer surtout la confiance aux naïfs que séduisent les apparences de la splendeur. Elles ont, ainsi, immobilisé des capitaux considérables : le revenu n'en dépasse guère 2 1/2 à 3 %; c'est que le luxe est capricieux, les terrains chers se déprécient, la mode se déplace et si un seul appartement reste vacant dans un immeuble qui n'en compte que cinq, le rendement baisse sans compensation, sans équilibre possible.

« Les maisons ouvrières constituent des placements

plus sûrs à la fois et plus féconds ; la clientèle en est plus nombreuse, l'aléa des pertes y est moins étendu, la concurrence aux propriétaires voisins plus aisée, puisque ceux-ci vont jusqu'à réclamer dans les faubourgs urbains le double ou le triple d'un loyer raisonnable et se rémunèrent à 8, 10 et parfois 15 %.

« Aussi, ne faut-il pas désespérer de voir les Directeurs avisés des grandes Compagnies favoriser une orientation nouvelle. Nous en connaissons dont c'est la pensée intime. Mais il faut attendre qu'elle se manifeste par des actes. Et cependant, sans répit, la tuberculose continue ses ravages ».⁽¹⁾

Immunités Fiscales

C'est une vérité élémentaire, pour ainsi dire banale, que celle qui consiste à considérer le redressement de l'impôt comme une atténuation des souffrances sociales, une amélioration désirable de l'inégale répartition des charges publiques. N'est-ce pas, en effet, sur les petites gens qui n'ont pas le moyen de se défendre, sur les petits commerçants, les petits cultivateurs, sur les employés, sur les salariés, sur la démocratie enfin que retombe en dernier lieu le poids des impôts ? Il est vrai qu'on parle de réformes, de projets nouveaux, qu'on cherche une solution juste, équitable de ce problème si ardu ; mais dès les premières tentatives, on croit se

(1). V. G. Cahen, *les Habitations ouvrières et l'intervention des Pouvoirs publics*.

trouver en présence de difficultés presque insurmontables et alors on hésite à modifier toute cette législation fiscale défectueuse.

Cependant que de fois le législateur pourrait, à l'occasion de lois particulières, montrer sa bienveillance et sa bonne volonté à l'égard des humbles et des déshérités de la fortune ?

Et pour ne citer que l'exemple qui nous intéresse, que sont les quelques avantages accordés par les lois de 1894 et de 1906 sous formes d'immunités fiscales, aux entreprises d'habitations à bon marché, en comparaison des concessions nombreuses, des exemptions sérieuses et appréciables d'impôts qui devraient être consenties ?

Quelques esprits grincheux et plutôt jaloux de leurs privilèges, se réclameront peut-être du principe de l'égalité répartition de l'impôt entre tous les contribuables, telle qu'ils la comprennent, de son intangibilité, des inconvénients que présenterait toute dérogation à ce principe.

Il y a lieu de répondre que l'œuvre des habitations à bon marché est une œuvre éminemment utile au point de vue social, qui présente, en quelque sorte, un caractère humanitaire et qui mérite d'être soutenue et encouragée. Aussi les pouvoirs publics doivent lui donner des preuves de leur sollicitude, et participer, autant qu'il est possible à son développement.

Et, cependant, les immunités fiscales paraissent véritablement bien modestes lorsqu'on les énumère :

1° Affranchissement de la contribution foncière et de

la contribution des portes et fenêtres. Cette exemption est donnée aux maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et à celles construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5 de la loi, pour une durée de douze années, à compter de l'achèvement de la maison. En outre le bénéfice de cette faveur est retiré à tout immeuble qui, par suite de transformations et d'agrandissements, viendrait à perdre le caractère d'une habitation à bon marché et acquèrerait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal.

La loi de 1894, moins libérale, n'avait envisagé qu'une durée de cinq années, malgré les protestations de M. Siegfried. Cette réforme avait paru dérisoire ; elle n'était en somme qu'une simple extension du droit commun, qu'une faible augmentation du privilège accordé à toute construction par l'article 8 de la loi du 3 frimaire an VII. M. Strauss le reconnut lui-même, dans son rapport au Sénat. « Aujourd'hui, dit-il, la preuve est faite que la loi de 1894 a déçu les espérances des travailleurs. Que dire, en effet, d'une disposition légale qui accorde aux habitations à bon marché, une exonération d'impôt de cinq ans, alors que toutes les constructions sont exonérées de plein droit pendant trois ans. »

Est-ce à dire que cette prolongation de la durée du dégrèvement de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres soit le dernier terme du progrès ? La loi belge admet des détaxes permanentes.

Pourquoi la loi française serait moins bienveillante? L'exemption temporaire dissimule les charges pour les laisser apparaître plus tard, lorsque surviendront d'autres charges, notamment du chef des réparations. Il eut été préférable de n'accorder qu'une réduction de l'impôt des contributions directes et de la rendre permanente.

2° L'exemption de la taxe de mainmorte établie par la loi du 20 février 1849. L'article 1^{er} de cette loi déclare, en effet, que tous les biens immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, congrégations religieuses, etc., à toutes les sociétés anonymes, en un mot, dont la personnalité ne meurt pas, doivent acquitter une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre-vifs et par décès. La loi de 1906 a supprimé cette taxe pour toutes les sociétés, quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons; mais elle l'a maintenue pour les maisons exploitées par la société ou mises en location par elle, les seules qui eussent effectivement profité de cette réduction.

3° La suppression des frais de timbre et droits d'enregistrement pour les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des associations de construction et de crédit, ainsi que les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales.

4° Exonération des droits de timbre pour les titres d'actions et d'obligations des sociétés.

5° Enfin, dispense de toute patente et de l'impôt sur le revenu attribué aux actions, parts d'intérêts et obligations des sociétés.

Il faut ajouter que seules sont admises au bénéfice de ces diverses faveurs, les sociétés dont les statuts sont conformes aux statuts types arrêtés par le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, et celles dont les statuts, approuvés par le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, sur les avis du comité de patronage et du Conseil supérieur, limitent leurs dividendes annuels à un chiffre maximum.

Quant aux droits de mutation qui auraient dû être, semble-t-il, sinon supprimés entièrement, tout au moins réduits, ils ont été maintenus dans leur intégralité. Ils jouissent, cependant, d'un léger avantage pour le mode de paiement.

Lorsque le prix de vente aura été stipulé payable par annuités, la perception de ce droit pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales, sans que le nombre de ces fractions puisse excéder celui des annuités prévues au contrat, ni être supérieur à cinq. Le paiement de la première fraction du droit aura lieu au moment où le contrat sera enregistré ; les autres fractions seront exigibles d'année en année et seront acquittées dans le trimestre qui suivra l'échéance de chaque année, de manière que la totalité du droit soit acquittée dans l'espace de quatre ans et trois mois au maximum, à partir du jour de l'enregistrement du contrat.

Dans le cas où par anticipation, l'acquéreur se libérerait entièrement du prix avant le paiement intégral du droit, la portion restant due deviendrait exigible dans les trois mois du règlement définitif. Les droits sont dûs solidairement par l'acquéreur et le vendeur.

Tout retard dans le paiement de la seconde fraction ou des fractions subséquentes des droits, rendra immédiatement exigible la totalité des sommes restant dûes au Trésor.⁽¹⁾

Et ainsi l'acquisition d'un foyer devient pour l'ouvrier une source de charges dont il ignorait auparavant l'existence. Le premier avantage de sa nouvelle situation sociale se traduira sous la forme de droits de mutation particulièrement lourds. L'impôt, malgré ses facilités de paiement, vient frapper durement l'acte même que les lois de 1894 et de 1906 avaient surtout pour but d'encourager : la mise en possession de l'occupant. Ce droit de mutation s'élève à 7 pour 100 du prix de vente ; d'où un immeuble du prix d'achat total de 5.000 fr. revient à l'ouvrier à 5.350 fr. Sans nous arrêter à la critique générale d'une fiscalité aussi exagérée qui gêne la circulation des immeubles et, en définitive, se traduit peut-être par des recettes moins considérables pour l'Etat, par le fait même de cet obstacle à de nombreuses transmissions de propriétés, nous nous permettrons, toutefois, de faire ressortir les désavantages que crée cette situation pour

(1) Article 10, de la loi du 12 avril 1906.

le développement de la petite propriété. Il est bien certain que le travailleur hésitera, et avec raison, à devenir propriétaire, en présence de cette augmentation de son prix d'achat ; les sociétés, d'autre part, ne seront guère poussées à la construction d'habitations qui ne se vendront pas.

Et cette exigence fiscale provient de la crainte du Gouvernement de compromettre un budget malheureusement mis en déficit souvent pour des motifs bien moins intéressants. Il s'agit d'une œuvre démocratique par essence et on objecte l'égalité devant l'impôt. Mais chacun doit contribuer, suivant ses moyens, aux dépenses publiques, et c'est au législateur qu'il appartient d'établir une juste proportion de versements aux facultés de chaque catégorie de citoyens.

Or, les libéralités fiscales des lois de 1894 et de 1906 se résument à quoi : à quelques facilités de paiement, il n'existe aucune exemption ou diminution sérieuse de droits. Pourquoi, puisque l'on a un si grand désir de relever la situation de l'ouvrier, l'appeler à des sacrifices financiers, à des impositions plus considérables, en proportion, que ceux qui sont exigés des riches ? Serait-il donc injuste d'admettre une atténuation, une diminution dans sa contribution aux dépenses publiques ? L'égalité devant l'impôt se trouverait encore suffisamment respectée si on accordait aux acquéreurs de maisons à bon marché une réduction de l'impôt foncier et des droits de mutation et la suppression de la taxe des portes et fenêtres.

L'avenir de nos finances ne serait pas perdu parce qu'une réduction des frais d'emprunts hypothécaires contractés pour la construction d'habitations à bon marché, serait consentie. Et cependant cette réforme s'impose de plus en plus depuis la rédaction de l'article 16 de la loi de 1906.

Ce que sont exactement les faveurs de la loi, le tableau des détaxes pour l'année 1906, nous donne à le constater :

Contribution foncière.....	52.098,17
Contribution des portes et fenêtres..	92.776,36
Taxe de mainmorte.....	13.866,18
Patente.....	3.333,»»
Timbre et enregistrement.....	2.898,15
Impôt sur le revenu des valeurs mobilières.....	8.205,10
Total.....	167.177,26
En 1905, ce total avait été de.....	150.033,42
L'année 1906 accuse donc un relève- ment de.....	16.143,34

Il est intéressant d'opposer à notre sacrifice de 167.177 fr. 20 la libéralité du fisc en Belgique. Les réductions des droits de mutation s'y traduisent par une perte de plus de 230.000 fr. l'exemption des contributions personnelles par une perte de plus de 500.000 fr. Chaque année apporte une nouvelle augmentation ; la progression est rapide, très sensible.

En France, les sacrifices financiers sont trop minimes, ils pourraient être supérieurs, et, nous ne craignons pas de le

dire, sans compromettre le crédit, ni le budget de notre pays.

« Malgré leur léger relèvement depuis deux ans, dit M. Cheysson, ces faveurs de la loi, sembleront bien modérées, si on les compare à l'importance des intérêts en jeu et à la libéralité dont l'Etat fait preuve pour d'autres manifestations de la prévoyance, par exemple pour les sociétés de secours mutuels, auxquelles il accorde, à très juste titre d'ailleurs, des millions sous des formes diverses.

Si la mutualité rend à ses membres l'inappréciable service de les secourir en cas de maladie et de leur procurer des rentes de vieillesse, la maison hygiénique met ses habitants à l'abri des maladies inévitables, et elle constitue pour le propriétaire, à partir du moment où elle est entièrement libérée entre ses mains, une véritable retraite, d'un montant égal au loyer dont il est désormais exonéré. De plus, cette retraite a, sur la rente mutualiste, l'avantage de n'être pas viagère et de ne pas s'éteindre avec son titulaire, mais de se transmettre à ses héritiers, sous forme de patrimoine, ce qui résout du même coup le double problème de l'assurance contre la vieillesse et de l'assurance en cas de décès ».⁽¹⁾

IV. — AVANTAGES CIVILS

Ces avantages consistent dans deux importantes dérogations faites, en leur faveur, aux dispositions du Code

(1). V. *J. off.*, 4 mai 1906 — Annexe page 182.

Civil, en matière de succession et de partage, par l'article 8 qui autorise le maintien de l'état d'indivision entre cohéritiers, même en dehors du cas de consentement unanime, et qui permet d'attribuer la maison à un des copropriétaires sans qu'il soit besoin de procéder à une licitation et sans que les intéressés puissent exiger la vente aux enchères ou le partage judiciaire.

La première dérogation au Code Civil est le maintien de l'indivision.

L'article 815 du Code Civil que « nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision ». C'est un principe très juste, car l'état d'indivision a de très nombreux inconvénients ; mais, cependant, il est des cas où son maintien pendant quelques années est désirable. Or, le même article 815 décide que ce maintien ne peut avoir lieu qu'avec le concours de tous les intéressés. Ce consentement est parfois très difficile à obtenir ; il est toujours à la merci d'un mécontent.

Ainsi, une petite succession s'ouvre à la campagne. Elle ne comprend qu'une maisonnette. Les héritiers auraient intérêt à rester dans l'indivision en attendant tel ou tel événement, mais l'un d'eux soit parce qu'il a un caractère difficile ou un pressant besoin d'argent, soit parce qu'il est poussé par un homme d'affaires qui y trouve son profit, veut sortir de cette indivision par une vente immédiate aux enchères. Avec l'article 815, cette volonté d'un seul suffisait pour achever la ruine d'une famille.

Les lois de 1894 et de 1906 ont supprimé ce danger pour les maisons rangées dans la catégorie des habitations à bon marché. Elles donnent, sans exiger un accord unanime, un délai de cinq ans avant de procéder au partage, si le conjoint ou l'un des enfants le demande. Si, parmi les descendants il y a des mineurs, ce délai peut-être continué de cinq ans à partir de la majorité de l'ainé des mineurs, sans que la durée totale puisse dépasser dix ans, à moins d'un consentement unanime. S'il n'y a pas de descendant, un délai de cinq ans est accordé également à l'époux survivant, s'il est copropriétaire de la maison au moins pour moitié et s'il y habite au moment du décès.

Si toutes les parties sont d'avis de maintenir l'indivision pour un temps déterminé, il leur en est donné acte par le Juge de Paix. Le pacte d'indivision ainsi conclu est définitif, même au regard des mineurs et interdits, sans qu'il soit besoin d'homologation. En cas de désaccord, le Juge de Paix statue, d'après les circonstances, en vue du plus grand intérêt de la famille, et s'il y a lieu, prononce le maintien de l'indivision dans les limites fixées par la loi, à moins que l'attribution de la maison ne soit demandée par quelqu'un des héritiers ou le conjoint survivant. ⁽¹⁾

Le législateur a voulu ainsi protéger le nid familial contre un partage trop rapide qui pourrait entraîner sa

(1). Art. 46 du décret du 10 janvier 1907.

destruction. Il a tenu à assurer la perpétuité du foyer du petit propriétaire, créé avec tant de peines et exposé à tant de périls.

Les cas sont nombreux où cette prolongation d'indivision, malgré le principe du Code civil, est heureuse et bienfaisante. Plusieurs enfants en bas âge habitent la maison qui constitue leur unique abri et peut-être la plus grosse partie de leur patrimoine, ne serait-il pas triste de les en exproprier et d'abandonner leur toit aux hasards des enchères publiques ? Un mineur est près d'atteindre sa majorité, n'est-il pas conforme à ses intérêts et à ceux de ses héritiers d'attendre ce moment là pour procéder à un partage amiable ? Le conjoint survivant veut se rendre acquéreur de la maison, mais n'a pas les ressources nécessaires pour en payer le prix, ou bien, très âgé, il demande de rester dans sa maison jusqu'à sa mort, ne serait-ce pas inhumain de l'en chasser et de disperser ainsi les derniers débris d'une famille ?

Le maintien de l'indivision dans tous les cas s'impose. Mais il ne doit pas, pour respecter les intérêts ou les sentiments des uns, léser ceux des autres. Ceux qui ne jouissent pas de la maison, mais qui en sont cependant copropriétaires, ont droit à une indemnité. C'est aux intéressés à la fixer eux-mêmes. En cas de désaccord, celui qui demande le maintien de l'indivision en sa faveur, fait des offres et le Juge de Paix ordonne le maintien si elles lui paraissent suffisantes.

Du reste, l'indivision ne constitue pas un droit absolu

pour la partie à qui la loi permet de la demander : le maintien en doit être prononcé par le Juge de Paix, après avis du Conseil de famille (s'il y a des mineurs), et ce magistrat peut se refuser à l'ordonner, s'il estime que l'indivision prolongée est susceptible d'entraîner pour la famille plus d'inconvénients que d'avantages.

Le résultat de cette première innovation des lois de 1894 et de 1906 est, on le voit, de conserver un foyer à la famille, d'empêcher surtout qu'un enfant, pressé de réaliser en argent sa part d'héritage, n'oblige le survivant de ses père et mère, ses frères et sœurs plus jeunes que lui, à quitter sans délai la maison qui les abrite.

La seconde innovation qui a trait à l'attribution de l'habitation à bon marché, a pour but de diminuer les frais qui, dans le règlement des petites successions immobilières absorbent et quelquefois dépassent la part à recueillir pour les héritiers.

Aux termes de l'article 819 du Code Civil, si les héritiers sont tous présents et majeurs, le partage se fait comme ils le jugent convenable. Mais s'il y a un absent ou un mineur, ou encore s'il y a désaccord, il est indispensable de recourir au partage judiciaire. Ce partage judiciaire est relativement rapide et peu coûteux, lorsque les immeubles peuvent se partager commodément. Dans le cas contraire, il doit être procédé à la vente sur licitation devant le Tribunal et alors le petit immeuble disparaît tout entier en frais de justice, et les héritiers se trouvent dépouillés au profit des hommes d'affaires et du fisc.

Sans doute, on comprend l'application des règles ordinaires organisées en faveur des mineurs, lorsqu'on se trouve en présence d'une importante succession, dont la liquidation peut présenter de sérieuses difficultés. Mais quand il s'agit de la modeste maison de famille d'un artisan ou d'un cultivateur qui vient de décéder, quand il s'agit d'une veuve en présence de trois ou quatre enfants dont aucun n'a encore sa majorité, on peut affirmer hautement que ces formalités tutélaires deviennent alors nuisibles et préjudiciables à ceux qui survivent, puisqu'elles ruinent à la fois la veuve et les orphelins.

C'est à l'application de ces règles ordinaires que permet de déroger la deuxième disposition de l'article 8 des lois de 1894 et de 1906 relative à l'attribution de la maison. Par une procédure spéciale, et sans qu'il soit besoin de recourir à la vente sur licitation, devant le tribunal, un des copropriétaires de l'immeuble peut s'en faire attribuer la propriété exclusive, alors même qu'il y a des mineurs ou des interdits, alors même qu'il y a désaccord.

Celui qui demande la maison la prend sur estimation fixée soit d'un commun accord, soit par le juge de paix, après avis d'expert; si plusieurs cohéritiers la demandent, elle est attribuée à celui désigné par le défunt, sinon à l'époux, s'il est copropriétaire de moitié. Si aucun cohéritier n'a été désigné et si l'époux n'est pas parmi les demandeurs, c'est la majorité des intéressés qui décide. Si cette majorité ne peut se former, on a recours en

dernier lieu au tirage au sort. Si l'attribution de la maison doit être faite par la majorité ou par le sort, les intéressés y procèdent, sous la présidence du Juge de Paix, qui dresse procès-verbal des opérations.

En dehors de toute contestation sur la valeur de l'immeuble, le Juge de Paix aura encore à statuer sur les modalités du paiement du prix.

La grande difficulté à laquelle se heurte le petit propriétaire indivis qui veut se faire attribuer la maison est de trouver l'argent nécessaire pour payer à ses cohéritiers la soulte qui leur revient.

Si le demandeur n'a pas de ressources personnelles, il devra demander un délai à ses cohéritiers. Ceux-ci auront le plus souvent intérêt à l'accorder : outre que leurs droits sont garantis par le privilège des copartageants (art. 2103 § 3 du Code Civil), la vente immédiate en justice entraînerait des frais très élevés qui risqueraient d'absorber la presque totalité de l'actif de la succession. En cas d'accord, au contraire, si l'attributaire ne se libère pas dans le délai demandé, il pourra vendre la maison à l'amiable et sans les frais inhérents à toute licitation.

Si tout délai est refusé, le demandeur devra chercher à emprunter à un tiers, qui en désintéressant les cohéritiers, se fera subroger dans leur privilège. Ce sera alors le rôle du Comité départemental des habitations à bon marché, ou d'une société de construction ou de crédit de ces habitations, d'avancer des fonds ou tout au moins de l'aider à trouver un prêteur.

Quant au Juge de Paix, il interviendra directement, à défaut de ces deux modes de crédit; l'article 1244 du Code Civil lui permet, en effet, d'octroyer à l'attributaire de la maison un délai raisonnable pour se libérer.

Il est très nécessaire, sans doute, de connaître les sérieuses améliorations apportées, en matière successorale, par l'article 8 des lois de 1894 et de 1906, mais il importe bien davantage d'étudier le mécanisme et le fonctionnement de ces lois, de les faire entrer en quelque sorte dans les mœurs et surtout dans la pratique journalière (ce qui est le point essentiel). Et il nous a paru que ce ne serait pas sans profit que nous donnerions un exposé rapide de la procédure spéciale à l'instruction de sursis d'indivision ou d'attribution de l'habitation à bon marché. Les formalités à remplir sont énoncées dans le titre V du décret du 21 septembre 1895 et le titre IV du décret du 10 janvier 1907.

Cette procédure se décompose ainsi :

1^o Demande d'attribution après décès d'une maison à bon marché et d'un sursis à l'indivisiôn. Procès-verbal du Greffier de Paix constatant la demande formée,

Le conjoint survivant ou l'héritier qui veut faire prononcer le maintien de l'indivision ou l'attribution de la maison à bon marché, en forme la demande par voie de déclaration au greffe de la justice de paix. La déclaration doit contenir : 1^o Les nom, prénoms, profession et domicile du requérant et la qualité en laquelle il agit ; 2^o Les noms, prénoms, profession et domicile du conjoint

survivant et de chacun des héritiers ou successeurs, à titre universel, ainsi que leurs représentants légaux. Elle est signée par le requérant et contresignée par le greffier.⁽¹⁾

S'il s'agit simplement d'une demande en maintien de l'indivision, le Greffier de Paix en dresse procès-verbal et le Juge de Paix se conformant à l'article 8, prononce, s'il y a lieu, par jugement, ce maintien.

S'il s'agit d'une demande en attribution, la déclaration doit, en outre, indiquer à quelles conditions la maison a été acquise, si le prix a été entièrement payé, si la dite maison est le seul élément de la succession. A l'appui de sa demande en attribution, le requérant joint aussi : 1° un avertissement de l'année courante pour l'acquit de la contribution foncière constatant le revenu net imposable de la maison et de ses dépendances ; 2° un certificat délivré par M. le Maire de la commune du lieu où se trouve la maison attestant le chiffre de la population de la dite commune.

Ces deux dernières formalités sont nécessaires pour établir que la valeur locative de l'immeuble ne dépasse pas les maxima déterminés par l'article 5 de la loi (elles sont également exigées pour la demande de maintien d'indivision).

Enfin, conformément à la circulaire de M. le Ministre de la Justice, le demandeur offre une somme représentant la valeur de la maison et s'engage à payer dans un

(1). Art. 41 du décret du 10 janvier 1907.

certain délai, la part revenant, en toute propriété, à ses cohéritiers.

M. le Greffier de Paix dresse procès-verbal de la demande.

2^o Premier jugement du Juge de Paix déclarant le requérant recevable dans sa demande d'attribution et ordonnant que la maison sera expertisée par les soins du Comité des habitations à bon marché. — Envoi au président du Comité, par lettre recommandée, de la copie de ce jugement.

3^o Expertise par le Comité des habitations à bon marché. — Rapport du membre délégué. — Dépôt de ce rapport au rang des minutes du greffe de la justice de paix.

Ce n'est pas seulement quand des discussions surgissent entre les parties intéressées au sujet de la valeur de la maison à attribuer, qu'il y a lieu à expertise ; même en dehors de toute contestation, en raison de la minorité des enfants (copropriétaires indivis pour moitié avec le conjoint survivant et ayant dès lors des intérêts opposés), cette formalité doit être observée.

Il résulte, en effet, des articles 47 et 48 du décret du 10 janvier 1907 :

1^o Que c'est seulement quand toutes les parties, présentes ou dûment averties, et en outre, maîtresses de leurs droits, sont unanimement d'accord sur le prix de la maison que l'attribution doit immédiatement en être faite

par le Juge de Paix, sans estimation préalable de la part du Comité.

2° Que ce Comité, doit, sur la réquisition du Juge de Paix, expertiser chaque fois que des contestations s'élèvent au sujet de la valeur de l'immeuble entre ces mêmes personnes (présentes ou dûment averties et en outre maîtresses de leurs droits).

3° Que chaque fois que parmi les intéressés, il y a des absents, des mineurs ou des interdits, il y a également lieu à expertise par le Comité des habitations à bon marché, quand bien même aucun des intéressés ne soulèverait de contestation sur la valeur de la maison, parce que les absents, les mineurs et les interdits doivent être l'objet d'une protection toute spéciale ; qu'en conséquence, ce n'est qu'après que l'estimation officielle a été faite par le Comité, que le Juge de Paix peut prononcer une attribution qui sauvegarde ainsi les droits de tous.

S'il n'existe pas de comité dans le département, cette estimation est faite par un expert ordinaire nommé par le Juge de Paix. Cet expert prête serment devant lui et il a droit aux allocations du tarif données par l'article 51, tandis que le comité, qui, lui, se trouve investi d'un mandat permanent, est dispensé de tout serment et ne touche aucun émolument.

Ajoutons que d'ordinaire, le comité prend même à sa charge, les déboursés du membre qu'il a délégué (frais de voyage et timbre) au lieu de les faire supporter par les parties.

4° Enfin, jugement d'attribution.

On voit combien est simple cette procédure qui se trouve ainsi à la portée de tous, même des plus illettrés.

Les avantages de l'article 8 paraissent plus saisissants encore si on considère les états de frais établis d'après les règles prévues par décret du 10 janvier 1907.

(Voir le tableau ci-contre d'un état de frais pour une maison de 1.000 francs environ, dont l'attribution est demandée).

ATTRIBUTION D'UNE MAISON DE 1.000 FRANCS

ÉTAT DES FRAIS (Décret du 10 Janvier 1907)

DÉCLARATION D'ATTRIBUTION	Déboursés	Emoluments
Timbre	0 60	
Enregistrement.....	3 75	
Répertoire	» 25	
Emolument		2 »»
Copie.....		1 »»
JUGEMENT INTERLOCUTOIRE		
Timbre	1 20	
Enregistrement.....	1 25	
Répertoire	» 25	
Emoluments (deux vacations).....		8 »»
Copie (deux rôles)		1 »»
Lettre recommandée	» 35	» 50
DÉPÔT DU RAPPORT DE L'EXPERT		
Timbre de l'acte de dépôt	» 60	
Enregistrement.....	1 88	
Répertoire	» 25	
Emolument		2 »»
RAPPORT DE L'EXPERT		
Timbre (Le Comité paye la feuille de 0,60 sur ses fonds).....		
Enregistrement.....	3 75	
Vacation (l'expert n'accepte rien).....		
Transport (payé par le Comité).....		
Trois lettres recommandées invitant à pren- dre connaissance du rapport. Art. 47.	1 05	1 50
Deux communications du rapport.....		1 »»
Trois lettres recommandées convoquant les parties. Art. 47.....	1 07	1 50
JUGEMENT D'ATTRIBUTION		
Timbre	» 60	
Enregistrement.....	2 75	
Répertoire	» 25	
Emolument (vacation).....		4 »»
Trois lettres recommandées, notifiant aux parties les décisions du Juge, si les parties ne se présentent pas. (Art 48).	1 05	1 50
TOTAUX.....	20 90	24 00
Ensemble.....	44.90	

La totalité des frais de justice (déboursés et émoluments compris) s'élève, on le voit, à la somme modique de 44 fr. 90.

Cette éloquence des chiffres démontre de la façon la plus éclatante, combien sont excellentes à ce point de vue, les lois de 1894 et de 1906.

CHAPITRE TROISIÈME

Appréciation Générale de la loi du 12 Avril 1906

Examen de la loi du 12 avril 1906 dans son ensemble. — Progrès réalisés.

— Constatations faites dans le rapport de M. Cheysson, au Conseil supérieur des habitations à bon marché. — Situation générale des logements économiques en France.

Si nous comparons la loi du 12 avril 1906 à celle de 1894, nous constatons qu'elle réalise un incontestable progrès : du reste, la précédente ne fut jamais considérée que comme un essai. Celle-ci a plus de hardiesse, sans cependant pousser cette hardiesse très loin ; la cause en fut les difficultés budgétaires qui ont empêché d'accorder des immunités fiscales suffisantes, il eut fallu, sans doute instituer une gratuité absolue, mais la charge eût été fort lourde. Du reste, la question des immunités fiscales plus ou moins nombreuses, plus ou moins larges, n'est qu'une question de détail. Telles qu'elles existent déjà, ces immunités constituent des avantages précieux ; plus

complètes, elles seraient certainement plus efficaces encore, mais ne suffiraient pas à modifier la portée de la loi. La question première, la question vitale, c'est la question des capitaux mis à la disposition des sociétés de construction. L'ouverture de crédit par des caisses publiques, les communes, les départements, est un point très important ; la loi de 1906 a-t-elle donné complète satisfaction ?

D'aucuns prétendent que, malgré les réformes réalisées, elle n'a pas ouvert assez largement les réserves où s'accumule la fortune publique, qu'elle n'a pas su l'attacher, dans une assez large mesure, à une entreprise d'un intérêt essentiellement général.

Ces considérations, certainement exagérées, paraissent un peu prématurées. Seuls l'expérience et les faits peuvent nous dire si l'application loyale des mesures légales ne suffit pas à imprimer un essor énergique à la construction de logements économiques, et si de nouvelles réformes s'imposent dans l'intérêt de l'hygiène et de la moralité populaires.

Que seront les résultats ? Efficaces. Il est, quant à présent, difficile de les dénier, en présence du dernier rapport fait au Conseil supérieur des habitations à bon marché pour l'année 1907. Le législateur, par les facilités financières qu'il a accordées, a incontestablement favorisé l'œuvre du logement économique, il a ouvert largement la voie. Que les caisses d'épargne, les autres établissements publics, les municipalités, les départements répon-

dent à son appel, et la lutte contre la tuberculose, contre le vice et la misère meurtrière aura des effets surprenants.

Enfin, d'un autre côté, la loi s'est montrée bienfaisante, en rendant obligatoires les Comités, en leur confiant les questions d'hygiène, en les élargissant dans leur composition, en leur donnant une sorte de pouvoir public. Nous pensons que ces innovations seront fécondes.

Nous rappellerons aussi le régime de faveur accordé aux communes situées dans la banlieue de Paris, l'annexion d'un jardinet, des bains-douches, l'assurance partielle rendue possible, etc., autant de mesures excellentes.

Mais écoutons plutôt M. Strauss nous donner lui-même le véritable caractère de la loi : « Cette loi de 1906, dit-il, va constituer désormais la charte de l'habitation à bon marché ; elle a été, elle sera critiquée pour des motifs divers et contradictoires ; elle n'est assurément pas parfaite, puisqu'elle a été le résultat de transactions nécessaires et qu'elle a dû tenir compte des mœurs, des habitudes, du goût, voire même des préjugés administratifs et politiques. Telle qu'elle est néanmoins, avec ses imperfections, si tous ceux qui sont appelés à concourir à son exécution, en ont la ferme volonté, si l'opinion publique est confiante, elle est susceptible de faire beaucoup de bien et d'inaugurer enfin une ère nouvelle.⁽¹⁾

M. Strauss, dont le nom est désormais inséparable de cette loi, ne présumait pas trop de la réforme de 1906. Le

(1). V. Paul Strauss et Ch. Baulez. — *Habitations à bon marché*. — Commentaire Juridique de la loi du 12 avril 1906.

rapport de M. Cheysson, présenté au Conseil supérieur de l'habitation à bon marché, le 20 mai 1908, nous permet de constater les progrès considérables réalisés, le nouvel essor donné à l'entreprise.

Et tout d'abord, le nombre des sociétés ayant saisi le ministère d'une demande d'approbation, qui était de 217 le 1^{er} janvier 1907, est passé à 293 en 1908, soit un total de 76 demandes formées en un an. « C'est, dit M. Cheysson, depuis l'application de la loi sur les habitations à bon marché, la proportion la plus considérable qu'on ait eu à constater et il ne nous semble pas douteux que cette poussée soit due à l'influence de la loi de 1906 et à la majoration des avantages qu'elle confère à ces sociétés ».⁽¹⁾

D'autre part, les sociétés d'habitations à bon marché, constituées sous le régime des lois de 1894 et de 1906, accusent, pour les 117 d'entre elles qui ont fourni leur bilan, une dépense de vingt millions, supérieure de deux millions et demi à celle du précédent rapport. Ainsi, la Société des logements économiques pour familles nombreuses, a porté son capital social de 600.000 à 1.200.000 francs, en vue de la construction de nouveaux immeubles. La Société des Habitations économiques de la Seine a élevé également son capital de 825.000 à 890.000 francs et s'est servi de ces ressources supplémentaires pour construire un nouvel immeuble.

Si maintenant nous envisageons les ressources des

(1). V. Rapport Cheysson au Conseil supérieur des habitations à bon marché. *J. Off.* du 7 juin 1908.

sociétés des habitations à bon marché, nous sommes heureux de voir que les établissements publics, les caisses d'épargne, la Caisse des dépôts et consignations, les communes et départements usent avec moins de réserve des facilités que leur a ouvertes le législateur pour participer à la construction des logements populaires.

Il semble, à en juger par les résultats de 1907, que les caisses d'épargne commencent à comprendre l'utilité du rôle auquel on les convie. Tandis que les sommes consacrées aux habitations à bon marché par les caisses d'épargne en 1906 n'atteignaient que 5.028.851 fr. 09, elles se sont élevées, en 1907, à 5.997.644 fr. 92, auxquels il faut ajouter 118.882 fr. 54 consacrés aux œuvres de bains-douches, et 14.902 fr. 95 employés en faveur des jardins ouvriers, soit, au total, 6.111.430 fr. 41. C'est, d'une année à l'autre, une augmentation de 1.082.579 fr. 32. *(Voir plus loin l'état statistique de l'emploi de la fortune personnelle des caisses d'épargne en habitations à bon marché de 1900 à 1907).*

Ce qui est plus encore, c'est que le nombre des caisses qui ont pris part à ces opérations est passé de 53 à 67 par l'annexion de 14 caisses nouvelles.

La Caisse des dépôts et consignations a également suivi le mouvement ascendant de l'utilisation de ses ressources en faveur de l'œuvre de l'habitation à bon marché. Depuis 1906, la Société générale de crédit ayant épuisé son crédit de cinq millions qui ne lui a pas été renouvelé, elle a pris sa place par des prêts directs qui

reçoivent chaque jour une nouvelle extension. Toute la confiance que les Sociétés, les Comités départementaux, le Conseil supérieur, avaient mise dans ce système d'emploi des fonds de réserve des caisses publiques n'a donc pas été trompée.

Le montant des prêts directs qui, en 1906, n'était que de 1.467.000 francs, s'est élevé, en 1907, à 2.574.400 francs, ainsi décomposés :

Sociétés anonymes. .	10	pour	1.081.200
Sociétés coopératives	35	pour	1.493.200
Totaux	45		2.574.400

D'autre part, les prêts qui, en 1906, se trouvaient être consenties pour les deux tiers à 3 1/4 pour 100, se répartissent, pour parties à peu près égales, entre les deux catégories d'après le taux d'intérêts, savoir :

Au taux de 3 pour 100	20	prêts	pour	1.306.600
Au taux de 3 1/4 pour 100	25	—	—	1.265.800
Totaux.	45			2.574.400

Voir ci-contre, l'état statistique des prêts et avances faits par la caisse des dépôts et consignations pour les sociétés d'habitations à bon marché, par application de la législation sur les habitations à bon marché, de 1896 à 1907.

I

**Emploi de la fortune personnelle des Caisses d'épargne
en habitations à bon marché de 1900 à 1907**

Années	Total des sommes employées	Années	Total des sommes employées
1900....	2.273.205 fr. 04	1904....	3.157.902 fr. 15
1901....	2.665.451 fr. 37	1905....	1.191.732 fr. 56
1902....	2.261.111 fr. 84	1906....	5.028.851 fr. 09
1903....	2.642.899 fr. 11	1907....	6.111.430 fr. 41

II

**État statistique des prêts et avances faits par la Caisse des
dépôts et consignations pour les sociétés d'habitations
à bon marché, par application de la législation sur les
habitations à bon marché.**

ANNÉES	1896	150.000 francs
	1897	id.
	1898	450.000
	1899	490.000 —
	1900	53.000
	1901	565.000
	1902	421.000
	1903	799.000 —
	1904	1.031.800 —
	1905	861.000 —
	1906	2.049.000
	1907	2.574.400

Ce serait, à notre avis, montrer un véritable parti pris contre la réforme de 1906 que de ne pas vouloir reconnaître dans ces résultats, l'efficacité des avantages accordés par le Législateur.

Quant aux bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, ils ne se sont point encore départis, en province du moins, de leur extrême réserve. Ils observent toujours la plus grande discrétion à mettre leur concours financier au service de cette grande cause humanitaire.

Toutefois, l'administration de l'Assistance publique prépare un projet de prêts hypothécaires de 135.000 fr. à la société de logements hygiéniques à bon marché. En outre, elle a engagé une dépense évaluée à 2.600.000 fr. environ pour l'édification sur un vaste terrain lui appartenant, rue Delambre, de divers corps de bâtiments affectés à des logements économiques et à la veille d'être achevés. Ces importantes décisions seront certainement d'un bel exemple pour tous les établissements de la province encore réfractaires aux idées nouvelles.

Quelques esprits étroits avaient craint de voir, avec l'article 6 de la loi de 1906, les départements et surtout les communes, exagérer, sous quelques propensions sociales, leur intervention. Non seulement des abus n'ont pas été à regretter, mais encore communes et départements se sont abstenus jusqu'ici. Les autorisations données par la loi n'ont été mises à profit que par la ville de Paris.

Ainsi, le Conseil municipal a consenti la cession de gré à gré, à la Société de l'Abri Temporaire, d'un terrain

communal de 1.500 mètres environ, situé boulevard Victor, en vue de l'édification de constructions destinées à servir d'asile temporaire aux familles et aux personnes nécessiteuses, momentanément sans abri.

Le Conseil municipal a autorisé également la cession de gré à gré, au profit de la société des logements hygiéniques à bon marché, d'un terrain communal, situé rue de la Chine, contenant 325 mètres environ, moyennant le prix de 60 francs le mètre; à la société des logements économiques pour familles nombreuses d'un terrain communal de 1425 mètres, situé rue Falguière, moyennant le prix de 71.250 francs.

Enfin, par délibération du 3 août 1907, le conseil municipal a, sur la proposition de M. Henri Turot, invité l'administration à étudier un projet d'emprunt de 50 millions, destiné à la construction d'habitations à bon marché et gagé sur les loyers, qui compléterait, tout en restant distinct, le projet d'exécution des grands travaux de Paris.

Que ressort-il de cette analyse du rapport de M. Cheysson? Que la loi de 1906 est insuffisante et inefficace; que des réformes sont indispensables, nécessaires et surtout que le Législateur ne s'est pas préoccupé de la question essentielle sur laquelle repose tout l'avenir du logement populaire, c'est-à-dire n'a pas assez prévu ou prévenu les besoins d'argent? Ou plutôt n'apparaît-il pas que les résultats obtenus depuis l'application de la loi sont certains, convaincants, que l'emploi des capitaux de

l'épargne publique a été conçu et réglé de telle sorte qu'il puisse, sans danger, contribuer avec succès au soulagement de la souffrance humaine, que les caisses d'épargne, les établissements publics, bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, n'ont qu'à s'engager résolument, sans restriction, dans la voie ouverte pour assurer le succès ?

Un fait incontestable, c'est le bon vouloir, la bienveillance de la Chambre des Députés et du Sénat. « Un prochain avenir, écrit M. Strauss, dira si la réforme de 1906 est suffisante, inefficace ; elle témoigne à n'en pas douter de la sollicitude constante du Gouvernement de la République et du Parlement, pour l'amélioration nécessaire du logement populaire, pour la diffusion de la petite propriété, pour les mesures pratiques destinées à mieux protéger les travailleurs les plus humbles et à les placer dans de meilleures conditions d'existence, de foyer et de sécurité. »⁽¹⁾

Evidemment, la loi de 1906 n'est pas parfaite, elle n'est pas à l'abri de la critique, nous avons eu déjà, au cours de l'étude que nous avons faite des articles, à relever plusieurs erreurs.

Il est un reproche plus sérieux : la limitation du dividende. Les sociétés, en effet, nous l'avons fait remarquer, ne sont admises, au terme de l'article 13, au bénéfice des faveurs de la loi qu'autant que leurs statuts approuvés

(1) V. Paul Strauss et Ch. Baulez.

par le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, sur les avis du comité de patronage et du Conseil supérieur, limiteront leurs dividendes annuels à un chiffre maximum, ou que ces statuts seront conformes aux statuts types arrêtés par le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail.

Or, les articles 31 et 26 des statuts des sociétés de construction et de crédit (pour la forme coopérative et la forme anonyme), décident qu'après l'acquittement des charges de toute nature, il est opéré sur les bénéfices :

1° Un prélèvement de 5 % pour former les fonds dits de réserve légale, lequel devient facultatif lorsque ce fonds de réserve a atteint le dixième du capital social ;
2° Un dividende maximum de 4 % par an du capital non remboursé. Le surplus, s'il en existe, forme une réserve spéciale destinée à assurer le développement de l'œuvre, à parer aux éventualités, et, en cas d'insuffisance dans le produit net, à permettre la majoration des dividendes jusqu'à concurrence du maximum de 4 % du capital non remboursé.⁽¹⁾

Les sociétés ne peuvent donc jouir des faveurs et immunités concédées par la loi de 1906, qu'à la condition d'établir ou de modifier leurs statuts conformément aux prescriptions de l'article 13. Cette exigence, bien que destinée, dit-on, à maintenir aux sociétés issues de l'initiative capitaliste le caractère philanthropique, n'en

(1). V. Articles 26 et 31 des statuts. *Types de sociétés de construction et de crédit régies par la loi du 12 avril 1906.*

présente pas moins de graves inconvénients. « Alors même, dit M. Dubois, que ces sociétés n'auraient pas un caractère philanthropique, leur œuvre n'en demeurerait pas moins une œuvre de haute utilité sociale, digne pour cela d'être encouragée et facilitée. Les avantages même pécuniaires dont elles jouissent, trouveraient une suffisante justification dans la nature du résultat auquel elles concourent, sans qu'on leur impose un désintéressement forcé. Et si même il n'en était pas ainsi, ne vaudrait-il pas mieux leur accorder un excès de faveur que de briser peut-être leurs efforts en tarissant leurs ressources ? Seul l'argent attire l'argent et où il n'y a pas une large espérance de gain, les capitaux ne se risquent point. Aussi les entreprises véritablement capitalistes sont-elles obligées d'éviter le régime légal qui limiterait trop étroitement le taux de leurs bénéfices. Mais elles perdent aussi le profit des exceptions favorables concédées par la loi. De ce chef, leur succès devient plus aléatoire, leurs frais généraux plus considérables et c'est ainsi la solution du problème tout entier qui est compromise par le caractère insuffisamment libéral du domaine d'application de la loi.⁽¹⁾

Il faut, en effet, que toutes les entreprises d'habitations économiques qui semblent généreuses seulement, et qui le sont, il faut que toutes ces œuvres, créées d'abord, puis entretenues ensuite par un juste sentiment de pitié humaine et un sens très large des vrais intérêts sociaux,

(1). V, Dubois. *Habitations à bon marché. Leur rareté et ses causes*, page 82.

soient encore de bonnes affaires (si déplaisant ici que ce mot paraisse) pour ne décourager jamais et pour encourager plutôt les capitalistes, grands ou petits, désireux d'y prendre part. Le mérite est de si bien compter en ces entreprises et de les si bien gérer qu'elles ne coûtent rien, mais rapportent, ce qui permet qu'elles durent, se développent, se perfectionnent, s'étendent. Disons tout de suite que l'argent placé dans les constructions à bon marché rapporte généralement de 3 à 3 1/2 pour 100 et souvent davantage, plus ainsi que des consolidés anglais, ou d'autres fonds d'Etat. Ce sont donc là des affaires, pour ne pas dire des spéculations plutôt bonnes et qui, en vérité, réhabiliteraient un peu le capital, s'il en avait besoin. Elles sont, en effet, profitables à tous, aux travailleurs d'abord et même aux petits rentiers, à ces pauvres, à ces humbles, dont elles allègent la vie si dure, et elles rendent, dès lors, service à la société tout entière qui n'a qu'avantage à voir diminuer la misère pour elle toujours plus ou moins coûteuse, semeuse d'envie, de haines, de révolutions.

Et il est véritablement regrettable que le Législateur n'ait pas, par de légères faveurs, engagé plus fortement les capitalistes à porter leur argent aux sociétés de construction ou de crédit qui, toutes, jusqu'ici, ont réussi ou réussissent.

Mais, dira-t-on, suffirait-il aux sociétés d'habitations à bon marché de supprimer le maximum légal d'intérêt pour offrir des espérances de gain capables de faire affluer

vers elles les ressources ? Ce que recherchent les gros capitalistes, ce n'est pas un revenu moyen avec des garanties sérieuses, ce sont les chances d'augmentation de leur capital. Il est cependant, en France, quelques sociétés constituées en dehors de la loi de 1906 qui distribuent à leurs actionnaires des dividendes importants. La Société Générale des Maisons et Pavillons Économiques donne de 7 à 8 %, et la Société Immobilière des Ouvriers de Paris donne 7,30 %.⁽¹⁾ La Société d'Épargne des Retraites, l'Etoile du Foyer, a fourni, en 1906, 5.98 % et 6.50 en 1907.⁽²⁾ D'autre part, si la construction de maisons à bon marché n'est possible que pour ceux qui disposent de capitaux considérables, ne peut-on les réaliser par le groupement de ressources individuelles ? Et combien de capitalistes moins hasardeux et moins spéculateurs, se contenteraient, pour une partie de leurs capitaux, de placements modestes, mais sûrs, de placements de pères de famille ?

Du reste, que l'on considère l'importance des habitations construites en dehors des lois de 1894 et de 1906 et on partagera peut-être notre sentiment.

Nous avons dit précédemment que les sociétés d'habitations à bon marché constituées sous le régime légal accusaient une dépense de 20 millions. Or, ce chiffre laisse entièrement en dehors de lui tous les efforts de l'initiative privée extérieurs à ces lois et étrangers à leurs faveurs, et ce serait singulièrement retrécir le mouvement

(1). V. Dubois, page 97.

(2). V. Brochure de la Société d'Épargne des Retraites.

des habitations économiques dans notre pays que de le faire tenir tout entier dans ces constatations. Il est alimenté par d'autres courants plus puissants encore, mais auxquels il manque pour frapper l'opinion publique d'être groupés et mesurés avec précision. La société des logements économiques de Lyon, fondée par M. Mangini, la société philanthropique sous la direction de M. Picot, l'association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer, pour ne citer que les principales, les trois fondations reconnues d'utilité publique : le Groupe des maisons ouvrières, au capital de 4 millions, la société des habitations hygiéniques pour employés, fondée par M. Alexandre Will, au capital de 1.500.000 fr., enfin la fondation Rothschild, au capital de 10 millions, ont un capital bien supérieur à celui des sociétés approuvées.

« La plus large place dans l'inventaire de l'habitation, dit M. Cheysson, revient certainement à la triple action des patrons pour loger leur personnel, des ouvriers eux-mêmes qui, avec ou sans le concours des avances patronales, ont réalisé, grâce à leur vertu d'épargne, l'acquisition de leur foyer domestique, enfin des propriétaires qui, tout en visant un but de spéculation légitime, ont construit, sans rien demander à l'État, des maisons saines et relativement économiques, constituant un sérieux progrès par rapport aux logements insalubres et coûteux d'autrefois ».⁽¹⁾

(1). V. Rapport Cheysson, *J. Off.* du 7 juin 1908.

On dit généralement que la pratique de l'habitation à bon marché en France est très en retard sur ce que l'on observe à l'étranger. Cette assertion provient très certainement de ce que l'on oublie toujours d'envisager les efforts de l'initiative privée.

Du reste, il paraît presque impossible d'établir la situation générale tant financière que des immeubles de l'habitation à bon marché en France. Le Conseil supérieur avait demandé, il y a trois ans, qu'une enquête eût lieu pour faire apparaître les résultats obtenus en dehors de la loi de 1894. Ces recherches ne donnèrent aucun élément sérieux pour une statistique. Aussi, par une circulaire du 16 mars 1906, l'administration demanda-t-elle aux préfets « d'inviter les municipalités à réunir les éléments d'un relevé d'ensemble des habitations ouvrières construites dans leurs communes par des patrons, des sociétés, des particuliers, en dehors de celles pour lesquelles a été demandé le bénéfice de la loi de 1894. »

Cette seconde enquête a été incomplète et suffisante. 34 dossiers parvinrent au Ministère, encore étaient-ils vides et ne présentaient-ils aucune information appréciable. En présence de ces insuccès, la société française des habitations à bon marché s'est adressée directement aux industriels et aux patrons ; à l'occasion de l'exposition franco-britannique elle leur a envoyé une circulaire (avec des questionnaires à remplir) dans laquelle l'intérêt de ces renseignements est nettement défini. « En laissant dans l'ombre, écrit-elle, les résultats non consignés dans

les statistiques officielles, la France ne donnerait qu'une image étriquée de ce grand mouvement qui lui fait tant d'honneur, et elle courrait le risque de supporter dans des conditions à la fois défavorables et injustes la comparaison avec les autres pays qui, moins discrets, étalent au grand jour toutes leurs richesses, sans en omettre aucune.

En même temps qu'elle nous épargnerait une mauvaise posture dans les expositions, la mise en ligne de ces éléments complémentaires aurait encore l'avantage de réfuter des légendes trop accréditées, qui méconnaissant les efforts déployés et les résultats obtenus par l'initiative privée sous l'incitation du devoir social ».⁽¹⁾

71 réponses touchèrent la Société ; cet inventaire bien que très incomplet permet toutefois de donner un aperçu général de l'habitation à bon marché en France.

Les sociétés approuvées, avons-nous dit, estimaient leur dépense à plus de 20 millions. Les 117 qui avaient fourni leur bilan se répartissaient entre 46 sociétés anonymes et 71 sociétés coopératives.

Les 46 sociétés anonymes avaient un capital de 11.154.351 francs. Elles avaient emprunté 3.578.636 francs et remboursé 597.657 francs. La valeur totale de leurs immeubles, terrains et constructions montait à 13.648.533 francs. Elles possédaient une réserve légale de 91.911 francs et 748.422 francs de réserves diverses, leurs dividendes variaient pour la plupart entre 3 et 4 %.

(1). V. Rapport Cheysson. *J. off.* du 7 juin 1908.

Les 71 sociétés coopératives avaient un capital de 7.188.336 francs. Elles avaient emprunté 4.330.303 francs. La valeur totale de leurs immeubles terrains et constructions était de 6.672.185 francs. Elles possédaient une réserve légale de 16.884 francs et des réserves diverses de 45.395 francs.

Et ainsi la valeur totale des immeubles pour les 117 sociétés étaient de 20.320.718 francs.

A ce chiffre il y a lieu d'ajouter 20 millions au moins pour les trois fondations et l'association fraternelle des chemins de fer dont nous avons déjà parlé.

Quant à l'enquête faite par la Société des habitations à bon marché auprès des chefs d'industrie, elle nous apprend que les maisons collectives ou maisonnettes construites par les patrons ou les ouvriers ont une valeur de 57.378.803 francs, soit 17.377.954 francs pour les maisons collectives et 40.000.849 francs pour les maisonnettes. Elle nous révèle, d'autre part, qu'un certain nombre de patrons mettent à la disposition de leur personnel 4.230 maisons ou maisonnettes comprenant 7.797 logements.

Le Comité des houillères de France a établi également un inventaire qui fixe à 38.000 le nombre des maisons ouvrières possédées par les compagnies houillères, d'une valeur totale de 124.671.479 francs.⁽¹⁾

On voit à quelle importance des chiffres, on arrive en

(1). V. Cheysson. *Rapport au Conseil Supérieur 1908. J. off.* 7 juin 1908.

totalisant (225 millions au moins) et on escompte, avec plaisir, des chiffres plus considérables encore accusés par une enquête organisée méthodiquement pour toutes les industries.

Il ne faut donc point trop s'alarmer de la situation générale des habitations ouvrières en France et crier toujours à la mort de l'initiative privée, et surtout à l'incurie et à la négligence du Législateur.

Qu'il nous soit permis plutôt de le glorifier comme il convient : pour la bienveillance et la sollicitude qu'il a montrées à l'égard des malheureux. Qu'enfin, nous puissions louer celui qui fut le principal promoteur de la réforme de 1906, et dire avec M. Cheysson, que « de même que la loi de 1894 a été justement désignée par la reconnaissance des amis du logement populaire sous le nom de loi Siegfried, la part prépondérante que le sénateur de la Seine a prise à l'élaboration et au vote de la nouvelle loi, doit la faire appeler la loi Strauss ».

CHAPITRE QUATRIÈME

La loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché

Bains-douches et Jardins ouvriers. — Lacunes de la loi du 12 avril 1906, quant aux avantages accordés aux ouvriers agricoles. — La loi du 10 avril 1908. — Examen général de la loi. — Conditions à remplir pour bénéficier des faveurs légales. — Facilités spéciales d'avances à un taux d'intérêt réduit. — Garanties données aux Sociétés régionales de Crédit immobilier.

Dans le chapitre précédent, nous avons montré les réels progrès apportés par la loi de 1906 à l'état antérieur; nous avons omis cependant, avec intention il est vrai, d'indiquer deux améliorations fort intéressantes : les bains-douches et les jardins ouvriers.

Dans l'article 5, la loi de 1906 admet comme dépendances de la maison pour l'application de la loi (sauf en ce qui concerne l'exemption temporaire d'impôt foncier), les jardins, d'une superficie de cinq ares au plus, attenant

aux constructions ou les jardins de dix ares au plus non attenants aux constructions et possédés dans la même localité par les mêmes propriétaires.⁽¹⁾

D'autre part, l'article 16 étend aux jardins ouvriers dont la contenance n'excédera pas dix ares, aux établissements de bains-douches destinés aux personnes visées à l'article 1^{er}, les diverses facultés d'emplois de fonds prévus pour les habitations à bon marché par l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et par cet article 16 lui-même.⁽²⁾

Nous ne nous arrêterons pas à prouver l'excellence de cette introduction de bains-douches dans la législation des habitations à bon marché. L'influence de la propreté, non-seulement sur la santé, mais encore sur la dignité et la moralité de ceux qui la pratiquent est indiscutable. Nous insisterons plus particulièrement sur les jardins ouvriers, parce que cette innovation nous apparaît non plus comme une simple faveur accordée par la loi aux ouvriers, mais comme un acheminement vers une œuvre plus complète : la solution du problème de la petite propriété rurale. Le jardin ouvrier constitue, en effet, une transition entre la loi du 12 avril 1906 et la loi du 10 avril 1908.

Cette œuvre d'hygiène supérieure et d'émancipation sociale a été généralisée et démocratisée par une grande société, digne de la reconnaissance publique, la Société

(1). V. article 5 de la loi du 12 avril 1906.

(2). V. article 16 de la loi du 12 avril 1906.

des Jardins ouvriers, fondée par MM. l'abbé Lemire et Louis Rivière, qui avaient entrepris de mettre à la disposition des familles d'ouvriers, dans les villes et dans les grandes agglomérations industrielles, des jardins d'une certaine étendue.

Des patrons à l'âme généreuse, des esprits compatissants avaient suivi un aussi bel exemple, et déjà en 1903 une enquête organisée par la Société révélait l'existence de 134 œuvres de jardins ouvriers représentant un total de 6.458 jardins répartis entre 294 groupes et couvrant une surface de 269 hectares.

Les avantages de cette modeste réforme sont innombrables. « L'ouvrier, dit M. Méline, dans le *Retour à la Terre*, prend ainsi l'habitude de se délasser du travail par la pratique du jardinage, la plus saine de toutes au point de vue moral et physique, de l'avis des hygiénistes : l'air qu'il respire répare ses forces, calme ses nerfs, lui rend sa bonne humeur, l'arrache aux distractions empoisonnées du cabaret et à l'alcoolisme. Sa femme, ses enfants qui l'aident dans sa modeste culture et qui travaillent à ses côtés, ont leur part de bonheur et de santé et se régénèrent comme lui à l'air libre, Quand ils s'assoient tous à la table de famille, ils ont la satisfaction de jouir des résultats de leurs efforts ; ils savourent les fruits et les légumes frais, produit de leur travail, qui améliorent leur pauvre ordinaire sans rien leur coûter. »⁽¹⁾

(1). Méline. *Retour à la Terre*, page 211.

Le profit de ces jardins n'est pas seulement matériel, en ce que sous l'apparence d'une ressource supplémentaire ayant le caractère d'une aubaine, il constitue un produit très réel, très appréciable, mais il est encore, il est surtout moral. « Le jardin ouvrier, ainsi que le dit M. Louis Rivière, dégage comme un parfum subtil et fait pousser toute une moisson de pensées saines et fortifiantes, capables d'élever le niveau moral de l'existence et de la détourner des plaisirs grossiers. »

Aussi, à tous les points de vue, l'œuvre des jardins ouvriers, annexée à celle de l'habitation, méritait-elle les encouragements des pouvoirs publics. Les articles 5 et 16 de la loi de 1906 avaient donné satisfaction aux revendications les plus pressantes, ils ne pouvaient être considérés cependant comme la consécration définitive de la réforme. Il avait été admis que le jardin ouvrier n'était que l'accompagnement et l'embellissement d'une maison déjà construite. On poussa l'idée plus loin et on le regarda comme un acheminement vers la propriété ultérieure d'une maison à construire. C'était le renversement du rôle respectif de la maison et du jardin.

C'était l'opinion qu'émettait en termes éloquents M. Paulet, à l'une des séances du Congrès des jardins ouvriers. : « On a cru longtemps que la maison était l'essentiel, le jardin l'accessoire ; les expériences récentes ont renversé ces propositions. Le jardin est apparu plus facile et plus pratique à acquérir : l'attribution du jardin est donc le premier pas dans cette voie d'accession à la

propriété. Le mouvement est acquis, le Législateur a ouvert la voie, nous tâcherons de l'élargir.⁽¹⁾ Cet élargissement fut demandé par une proposition de loi qu'ont déposée à la Chambre MM. Ribot et Siegfried, le 19 novembre 1906 et qui a recueilli la signature de 164 de leurs collègues.

C'est ce projet qui, après quelques modifications, est devenu la loi du 10 avril 1908 sur la petite propriété et les habitations à bon marché.

Remarquons, tout d'abord, le titre même qui a son importance spéciale et qui nous apprend que s'il est toujours question de maisons à bon marché, il s'agit d'autre chose d'encore un peu différent, c'est-à-dire de la petite propriété. On a voulu acheminer vers la propriété les travailleurs de la terre, par des facilités spéciales d'avances à un taux d'intérêt réduit. On a tenu à marquer que ce qui a préoccupé surtout cette fois le Législateur, c'est non plus la propriété bâtie, mais la propriété non bâtie, la terre. Sans doute, cette terre pourra être accompagnée d'une maison, sans doute dans la loi précédente, la maison pouvait être accompagnée d'un terrain, mais la relation de principal à accessoire est renversée. En outre, le terrain peut rester seul, il sera très souvent, non un jardin, mais un champ, par conséquent beaucoup plus étendu. Enfin, il sera plus

(1). V. Louis Rivière. *L'habitation, le mobilier et le jardin de l'ouvrier*.

souvent situé à la campagne qu'à la ville par définition même, car à la ville, un jardin minuscule, une simple cour, sera souvent seule possible, tandis qu'à la campagne le jardin lui-même s'élargit en champ. Nous sommes donc en présence d'une loi qui, tout en la complétant, se distingue essentiellement de la précédente, en ce que c'est une loi rurale plutôt qu'urbaine et qu'elle se préoccupe surtout dans sa prévoyance sociale, cette fois, plutôt du paysan que de l'ouvrier.

C'est précisément sur ce point que des critiques nombreuses s'étaient produites contre la loi de 1906. Elle établissait, disait-on et à juste titre, une inégalité singulière entre ces deux fractions du prolétariat, celle de la ville et de la campagne. Le texte, il est vrai, ne faisait aucune distinction et les dispositions pouvaient s'appliquer à tous les gens peu fortunés.

Mais est-ce que ce qui était un avantage appréciable pour l'ouvrier de ville n'était pas à peu près nul pour l'ouvrier agricole. Dans ce jardin de 5 ares ou de 10 ares, que la loi permet d'avoir, l'ouvrier n'y cherche qu'un supplément de salubrité. Quelque petit qu'il soit, le jardinet en ville a l'immense avantage de procurer un air pur et un lieu d'exercice pour les enfants.

Pour le paysan, au contraire, c'est fort peu de chose, ce qu'il désire surtout dans la possession de la terre, ce n'est pas l'hygiène, c'est le moyen d'obtenir chez soi et gratuitement les denrées les plus utiles à la subsistance. C'est aussi et surtout le plaisir de satisfaire ce goût de la

terre inné chez lui et qui est pour lui un des moyens les plus puissants de moralisation. L'habitant rural de la France n'a qu'un désir : avoir sa maison à soi et quelques hectares de terre au soleil. Il ne rêve pas de posséder une exploitation importante et d'avoir des domestiques sous ses ordres. Il lui suffirait d'être son maître avec un champ à cultiver, d'avoir sa petite affaire. Quand il est en veine de confidences, il avoue volontiers que ce qui le décourage, c'est qu'il est sûr que jamais il ne sortira de sa condition et que ses enfants seront malheureux comme lui. C'est que dans les campagnes l'existence n'est pas absolument assurée. La récolte des céréales peut manquer, les intempéries des saisons, la grêle, la tempête enlèvent quelquefois le fruit d'une année de travail. Et d'autre part, le travail des champs est des plus fatigants.

Il faut ajouter à cela l'attraction qu'opère sur le paysan les douceurs et les enchantements apparents de la vie urbaine et on a l'explication de l'émigration des campagnes. « Ils ont été attirés, dit M. Méline, par les splendeurs des villes comme le papillon par la lumière ; au fond de leurs chaumières, ils se sont mis à rêver de théâtres splendides, de cafés étincelants, de fêtes brillantes, de luxe et de plaisirs, et quand ils se sont réveillés et qu'ils ont jeté un coup d'œil attristé sur leur humble chaumière, sur ses murs nus et gris, sur la chandelle fumeuse et sur leurs haillons de travail, il se sont sentis envahis d'une immense nostalgie et n'ont plus eu qu'une

idée : aller à la ville à tout prix, les yeux fermés, sans même savoir à quelle porte frapper. »⁽¹⁾

D'un autre côté, le service militaire est organisé de telle façon qu'il enlève fatalement à la campagne l'élite de la jeunesse : il ne revient aux champs que ceux qui ne peuvent pas faire autrement. « Ce mouvement d'attraction irrésistible, dit encore M. Méline, a redoublé de puissance depuis que le service militaire obligatoire a fait passer tous les enfants de la campagne par la garnison des villes. C'est là qu'ils prennent des goûts nouveaux, des habitudes auxquelles ils ne peuvent plus ensuite renoncer et comme ils ne peuvent y donner satisfaction que dans les villes, ils ne pensent qu'à y rester. Si par hasard ils retournent à la charrue, ce n'est pas pour longtemps ; ils s'ennuient bientôt de la vie monotone des champs, trouvent tout ce qui les entoure au-dessous d'eux, hommes et choses, et ils saisissent la première occasion pour s'évader. Leur grande ambition est de devenir bureaucrates, facteurs, garçons de magasins ou employés de chemins de fer. »⁽²⁾

Mais quels moyens employer pour enrayer cet exode rural si préjudiciable aux intérêts du paysan lui-même, de la culture et de la ville encombrée outre mesure, pour favoriser, suivant l'expression de M. Méline, le Retour à la Terre ?

(1). V. Méline. *Retour à la Terre*, page 110.

(2). V. Méline. *Retour à la Terre*, page 112.

Des mesures combinées d'assistance, de prévoyance, de mutualité, d'hygiène. Elles seraient assurément d'un effet salulaire, elles contribueraient à éviter cet exode trop rapide vers les villes et les agglomérations industrielles. N'était-il pas préférable d'essayer une mesure plus immédiate : attacher directement au sol l'ouvrier agricole, par l'assainissement des habitations et surtout l'acquisition ou la construction de maisons salubres par la possession d'une parcelle de terre, en un mot par des facilités d'accession à la propriété ?

« Si nous pouvons trouver le moyen de les rendre propriétaires, disent MM. Ribot et Siegfried, dans leur exposé des motifs, tout au moins de leur foyer et d'un jardin, tous les travailleurs qui n'ont en se mariant, d'autre fortune que leurs bras et leur bonne volonté, nous aurons beaucoup fait pour assurer la paix sociale et pour ralentir, dans la mesure du possible, le mouvement qui entraîne des ouvriers à désertir les campagnes. Nous aurons, en tout cas, rempli le devoir qui incombe au Législateur dans une société fondée sur l'idée de fraternité. »

Ainsi, le principal objectif de la proposition était de rendre l'occupant propriétaire de son habitation. Ce que les auteurs avaient en vue : c'était d'abord l'acquisition de petites maisons familiales dans lesquelles puissent se loger économiquement, d'une manière salubre et confortable, les plus modestes travailleurs des villes et des campagnes et ensuite de s'acheminer, lentement peut-être,

vers la constitution de la petite propriété rurale, vers la diffusion des petits domaines.

« Il s'agit surtout du coin de terre, dit M. Strauss, rapporteur au Sénat, non pas du coin de terre dévolu à la culture intensive et rémunératrice, mais du coin de terre sur lequel doit s'édifier la maison de famille. Eh bien si nous pouvions obtenir ce premier résultat, ce serait une facilité, un acheminement sérieux vers la seconde étape que nous avons l'intention, comme vous mêmes, d'atteindre prochainement ».⁽¹⁾

Le Sénat, à la séance du 26 mars 1908, admit la proposition, mais la modifia, assez sensiblement, et lui donnant le caractère que l'on retrouve dans la loi qui est aujourd'hui la loi du 10 avril 1908. Il comprit que l'ouvrier agricole a sans doute besoin d'habitation, mais qu'il est encore plus attaché à la terre qu'à son logement et que le plus grand amour du paysan est le sol qu'il travaille. Néanmoins, la loi du 10 avril 1908 n'est à proprement parler, que le complément de la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché.

Tous les avantages, en effet, prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché, sauf l'exemption temporaire d'impôt s'appliquent aux jardins ou champs n'excédant pas un hectare. En outre, ces terrains bénéficient d'avantages spéciaux prévus dans certains articles de la loi, pourvu :

(1). *J. off.* du 17 mars 1908.

1° Que la valeur locative réelle du logement de l'acquéreur n'excède pas, au moment de l'acquisition, les deux tiers du chiffre fixé pour la commune, par la commission instituée en vertu de l'article 5 de la loi de 1906 ;

2° Que le prix d'acquisition, y compris les charges ne dépasse pas douze cents francs ;

3° Que l'acquéreur s'engage vis-à-vis de la Société qui lui aura consenti un prêt hypothécaire dans les conditions indiquées à l'article 2 de la loi de 1908, à cultiver lui-même ce terrain ou à le faire cultiver par les membres de sa famille.

Si l'acquéreur est déjà, au moment de l'acquisition, propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti, la contenance et la valeur de ce terrain viennent en déduction des chiffres fixés aux paragraphes précédents, soit d'un hectare et de douze cents francs.⁽¹⁾

Ainsi, pour bénéficier des faveurs de la loi, il faut remplir certaines conditions :

Se rendre acquéreur d'un jardin ou d'un champ n'excédant pas un hectare ou dont le prix d'acquisition ne soit pas supérieur à douze cents francs. La fixation de ces deux maxima de contenance et de valeur a donné lieu, au Sénat, aux plus vives discussions. La proposition étendait l'application de la loi de 1906 aux jardins et champs jusqu'à 25 ares. Cette amélioration parut insuffi-

(1). V. article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908.

sante et, en présence des observations très justes de deux sénateurs, MM. Fortier et Martin, le champ de la loi fut élargi et la limitation fut d'un hectare.

Ce lopin de terre de 25 ares était véritablement insuffisant, et c'était créer, pour les ouvriers agricoles, une source de déceptions. M. Martin a exprimé avec beaucoup de force et de netteté, les sentiments d'appréhension qu'avait fait naître l'insuffisance de superficie du terrain mis à la disposition des ouvriers agricoles ; nous croirions affaiblir ses arguments que de les paraphraser, nous pensons préférable de reproduire quelques passages de ses observations qui en donnent à la fois l'esprit et le résumé. »

« La proposition de MM. Ribot et Siegfried, qui vient compléter la loi de 1906 sur les habitations à bon marché, poursuit un double but : protéger la santé publique en distribuant l'argent, l'air et la lumière aux familles ouvrières urbaines, enrayer l'inquiétant exode des ouvriers agricoles vers les villes où beaucoup vont sombrer.

« Pour y parvenir, la loi proposée porte de cinq (ou dix) ares à vingt-cinq ares la superficie du jardin qui peut entourer la maison salubre et à bon marché, ou même en être complètement séparé. Pas d'objection, c'est très bien.

« En ce qui concerne les ouvriers agricoles qui, on le sait, ne sont pas en situation de bénéficier de la loi de 1906, qui ne peuvent, eux, vu la modicité de leurs salaires et leurs fréquents chômages, acquérir la maison modèle

payable par annuités assez élevées, augmentées de la prime d'assurance en cas de décès, la loi nouvelle semble vouloir les dédommager en leur facilitant, par le même mécanisme, l'acquisition d'une « petite propriété, » c'est le terme employé. Malheureusement, son article premier stipule que ce lopin de terre, dont on attend merveille, ne pourra excéder vingt-cinq ares. C'est misérable ! On donne, à ces déshérités, à boire dans un verre vide. Cette « petite propriété, » dont on fait grand bruit, dont on se flatte de gratifier la plus humble démocratie rurale, n'est qu'un leurre, les résultats seront nuls et grandes les déceptions. Et pourtant, ici, l'intérêt public est plus évident, plus pressant que dans le premier cas. »

M. Martin envisage, d'autre part, la limitation du prix à 1.200 francs. Pour l'ouvrier de la ville, pas de difficulté.

« Mais l'ouvrier agricole, s'écrie-t-il, qui devra se contenter d'un terrain moins fertile, éloigné de la ville, d'une parcelle valant seulement 1.000 francs l'hectare (ce qui n'est pas rare dans maintes contrées, dans le Morvan notamment), bridé qu'il est par ce maximum de 25 ares, ne bénéficiera, lui, de la loi Ribot, que jusqu'à concurrence de la somme dérisoire de 250 francs. Voilà, en vérité, une alléchante perspective et une singulière inégalité.

« Mais l'ouvrier des villes est bien plus avantagé encore. Il a pu, ou il pourra, en outre de son superbe jardin de 25 ares, devenir propriétaire d'une maison confortable valant plusieurs milliers de francs.

« Cet espoir, et tout autre rêve étant interdits aux journaliers agricoles, sait-on ce qui adviendra ? Il se diront ceci : « Si nous demeurons au village, si nous nous astreignons aux longs et durs travaux de la terre, nous ne pourrons devenir propriétaires que d'un lopin de terre de trois ou quatre cents francs. Si nous allons nous embaucher à la ville, nous pourrons acquérir une maison de 5.000 francs et en outre un jardin de 1.200 francs. » Pourront-ils hésiter ? Non. Ils s'empresseront de quitter la pioche et la charrue et d'accourir à la ville. Et c'est ainsi — prenons-y garde ! — que bien loin d'enrayer le dépeuplement des campagnes on ne fera que l'accentuer.

« Ce n'est pas, on le voit, par des faveurs aussi mesquines que mal réparties qu'on retiendra l'ouvrier agricole à la campagne. Si nous voulons réellement l'attacher pour toujours à la vie rurale, aux féconds travaux de la terre, au moment surtout où il va fonder une famille et où il doit se demander comment il parviendra à l'élever, nous devons à tout prix faire plus et mieux.

« Voyons ! si le jardin de l'ouvrier ou employé urbain — quasi de pur agrément — est de 25 ares, le jardin proprement dit, le jardin de rapport de l'ouvrier agricole, ne doit-il pas avoir une contenance au moins égale ? Ne faut-il pas qu'il puisse, en outre de fruits variés, s'assurer une importante récolte de pois, haricots, lentilles, carottes, choux et choux-raves, pommes de terre hâtives, etc., pour la consommation de la famille

et la vente sur les marchés voisins directement ou par intermédiaire ?

« Mais ce jardin de 25 ares, un jour ou l'autre, diminuera d'étendue, si, grâce à quelques économies fort méritoires, grâce à quelques menus prêts des parents ou des amis, le jeune ménage parvient à se construire un logement, son installation, si modeste soit-elle, exigera un emplacement bien plus considérable que l'habitation coquette de l'ouvrier urbain. A la maison d'habitation s'ajoutera l'écurie de la vache, car — comme notre collègue M. Fessard nous l'a fait remarquer — une vache est indispensable, sans elle, on ne peut s'en tirer ; s'ajoutera le tect à pores avec la courette de récréation, si je puis ainsi dire, le poulailler avec un certain espace clos pour enfermer la volaille au moment des semailles et des moissons ; une remise, un hangar, un carré pour les fumiers, les fascines et les fagots, le puits et l'abreuvoir, etc.

« Le jardin, comprenant au début 25 ares, sera donc considérablement réduit pour l'ouvrier agricole, dès qu'il viendra s'y fixer avec sa femme et ses enfants et souvent de vieux parents tombés à sa charge.

« Mais ce jardin, si productif qu'il soit, ne peut suffire à l'ouvrier agricole qui, ne pouvant toujours employer ses bras au dehors, est obligé de travailler pour son compte. Il a besoin d'une autre étendue de terrain, afin d'y planter des pommes de terre pour lui et ses bêtes, pour semer du blé noir, du seigle, un peu de froment, de

la betterave, de la luzerne, etc. Il lui faudra aussi se ménager, à proximité de l'écurie, quelque bande de pâture ou de pré proprement dit, afin que sa femme ne soit pas obligée de quitter fréquemment son logis pour conduire ou aller quérir sa bête au pâturage éloigné. Bref, en plus du jardin proprement dit de 25 ares, il faut, à ce père de famille courageux et prévoyant, un terrain de culture, d'un seul tenant ou non, dont la superficie ne soit pas moindre de 75 ares ».⁽¹⁾

Deux remèdes étaient possibles pour remédier au mal signalé : ou bien supprimer toute clause relative à l'étendue de la propriété, ou bien la fixer à un chiffre sensiblement plus élevé que 25 ares. Le Législateur a reconnu qu'il importait d'assurer les mêmes facilités pratiques à l'ouvrier de la campagne qu'à celui de la ville. En conséquence, il décida que la limite de 25 ares fût remplacée par celle de un hectare. Toutefois, la limitation du prix à 1.200 francs persista.

Une autre condition que la loi exige de l'acquéreur, c'est qu'il doit s'obliger à cultiver lui-même le terrain, ou à le faire cultiver par sa famille.

Quant aux bénéfices accordés par la loi, il sont très nombreux : ce sont d'abord tous les avantages prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché, sauf l'exemption temporaire d'impôt foncier ; ce sont

(1). V. Rapport au Sénat, par M. Strauss, annexé au procès-verbal de la séance du 20 février 1908.

ensuite des facilités spéciales d'avances à un taux d'intérêt réduit.

« Des prêts au taux de 2 % peuvent être consentis par l'Etat aux sociétés régionales de crédit immobilier, qui ont pour objet : 1° De consentir aux emprunteurs remplissant les conditions prévues des prêts hypothécaires individuels, destinés, soit à l'acquisition de champs ou jardins, dans les termes indiqués à l'article 1^{er} de la loi de 1908, soit à l'acquisition ou à la construction de maisons individuelles à bon marché ; 2° De faire des avances aux sociétés d'habitations à bon marché constituées selon la loi du 12 avril 1906, pour celles de leurs opérations effectuées en conformité du paragraphe précédent ». ⁽¹⁾

Ce qui est à remarquer, c'est le prêt par l'Etat, au taux de 2 %, exceptionnellement favorable, non pas fait par lui directement aux acquéreurs, mais aux sociétés régionales de crédit immobilier, qui serviront d'intermédiaires et qui, à leur tour, seront garanties contre les emprunteurs par l'assurance obligatoire à prime unique.

« Chacun des emprunteurs visés à l'article 2, doit remplir les conditions suivantes : 1° Posséder, au moment de la conclusion du prêt hypothécaire, le cinquième au moins du prix du terrain ou de la maison ; 2° Passer avec la caisse nationale d'assurances, en cas de décès, un contrat à prime unique, garantissant le payement des

(1) V. Article 2 de la loi du 10 avril 1908.

annuités qui resteraient à échoir au moment de sa mort, le montant de cette prime pouvant être incorporé au prêt hypothécaire; 3° Etre muni d'un certificat administratif, constatant qu'il a été satisfait aux conditions imposées, soit par l'article 1^{er} de la présente loi, s'il s'agit de l'acquisition d'un champ ou jardin, soit par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, s'il s'agit de l'acquisition ou de la construction d'une maison individuelle; dans ce dernier cas, l'emprunteur doit également obtenir avant la conclusion du prêt, le certificat de salubrité prévu à l'article 5 de la loi de 1906 précitée. »⁽¹⁾

Ainsi, l'Etat sera abrité contre toute perte et n'aura à souffrir que de la modicité du taux de l'intérêt, les prêts étant faits par les sociétés régionales, garanties elles-mêmes, par les dispositions de l'article 3, contre tout risque. Ces avances à 2 % doivent être consenties jusqu'à concurrence d'une somme de 100 millions et c'est la caisse des retraites pour la vieillesse qui les fait au Trésor, qui, lui même, compense la différence d'intérêt.

Le point le plus saillant de la loi de 1908, c'est assurément le rôle de l'Etat, qui ne se borne plus à autoriser, à inviter les établissements publics à avancer des fonds aux constructeurs d'habitations à bon marché, mais qui, entrant directement en scène, prend hardiment sa part de responsabilité et fait ainsi un nouveau pas dans la

(1) Article 3 de la loi du 10 avril 1908.

voie de la solidarité sociale, en faveur des plus humbles et des plus déshérités.

En favorisant l'accession à la propriété des ouvriers des villes et des campagnes, en donnant aux travailleurs plus de crédit, un crédit plus facile, mieux distribué, mieux garanti, accorde un encouragement nouveau à tout effort du paysan pour améliorer la situation morale et matérielle de sa famille : bien plus, il lui assure un commencement d'indépendance par un commencement de propriété.

CHAPITRE CINQUIÈME

Les lois sur les Habitations à bon marché de 1906 et de 1908 et l'Homestead

Faciliter à l'ouvrier agricole l'accession à la propriété, c'est sans doute enrayer efficacement l'émigration trop rapide et trop considérable des travailleurs des champs vers les villes et les centres industriels, c'est le rattacher à cette terre qu'il travaille et dont il ne s'éloigne que quand on la lui prend. C'est beaucoup, évidemment. Mais est-ce suffisant ? Non, il faut encore le soustraire soit au partage, soit à la saisie.

Cette idée, en présence des événements et surtout de la crise agricole, se consolide de plus en plus dans l'opinion publique et au Parlement.

« Nous sommes ici un certain nombre, disait M. Strauss, qui, comme M. Fortier, considérons que la petite

propriété rurale, au point de vue des avantages qui peuvent lui être accordés, doit en même temps comporter l'insaisissabilité, c'est-à-dire la constitution du bien de famille, que c'est véritablement dans cette voie qu'il faut s'engager, que nous devons reprendre les deux propositions de plusieurs de nos collègues de la Chambre pour les relier et les harmoniser, de façon que les avantages concédés aux petites exploitations agricoles ne soient pas éphémères, que cette propriété soit consolidée, rendue plus stable, et qu'elle ne puisse être, au gré des accidents, des malheurs domestiques ou des saisies, dispersées en des mains étrangères. »⁽¹⁾

Cette constitution du bien de famille ne s'entend pas seulement de la petite propriété rurale, il faudrait introduire aussi l'insaisissabilité de la maison à bon marché. C'est très beau de construire pour l'ouvrier un logement salubre et économique et de l'en rendre propriétaire, mais est-il sûr de le conserver ? Est-il à l'abri de tous les événements malheureux qui peuvent le contraindre à s'en séparer ? Ne sera-t-il jamais à la merci de gens plus ou moins éhontés qui, sans scrupule, ne craindront pas d'user de mesures qui, bien légales, n'en sont pas moins très rigoureuses et déplorables ?

Combien d'ouvriers propriétaires de leurs maisons sont plus à plaindre que des locataires : tentés par l'idée d'une acquisition avantageuse, dans une vente, dans un

(1). V. Rapport Strauss au Sénat, séance du 17 mars 1908.

partage successoral, ils se sont rendus acquéreurs et ils n'ont pu payer de suite la totalité du prix convenu. Ils ont été obligés de recourir à l'emprunt et d'hypothéquer immédiatement leur propriété. Et cependant cette suite d'opérations n'est pas économique. Une maison très ordinaire est estimée par exemple de 1.400 à 1.600 francs, frais d'acte compris. L'intérêt de cette somme empruntée presque toujours à 5 % est de 70 francs : c'est déjà le prix d'un loyer. Mais il y a encore l'entretien, les réparations diverses aux murs, à la toiture, etc. D'autre part, les notaires qui s'entremettent pour le placement de l'argent ne font les actes que pour 4 ou 5 ans ; il faut les renouveler et c'est encore 60 ou 70 francs à payer. Ce sont des difficultés considérables, presque insurmontables pour s'acquitter et généralement c'est la saisie en perspective.

Il est vrai qu'avec la loi sur les habitations à bon marché ces inconvénients n'apparaîtront pas aussi saisissants. Mais ce que ne fera pas la Société qui aura construit directement ou prêté pour faire construire, sera exécuté par le particulier auprès duquel l'ouvrier se sera endetté pour tout autre motif. A la campagne, les expropriations sont encore plus fréquentes. Il y a chaque année en France 14.000 ventes de biens ruraux (en 1896, il a été transcrit au bureau des hypothèques 20.390 procès-verbaux de saisie immobilière) et par suite 14.000 familles chassées de leur abri et de leur terre. Que deviennent ces familles ainsi déracinées et jetées hors du village où depuis des siècles elles vivaient modestement ? Elles vont le plus

souvent cacher leur confusion et leur détresse dans les grandes villes, dans les grandes agglomérations industrielles ; elles y augmentent la tourbe des miséreux, des gens sans métier et sans aveu, des déclassés.

Qu'ont donc fait ces malheureux pour mériter un tel sort ? Pour acheter un petit lopin de terre qui devait arrondir l'héritage, pour rattraper le retard occasionné par les mauvaises années, par une perte de bétail ou une longue maladie, ils ont emprunté à intérêts extra-légaux, au bourgeois avare qui prête à la petite semaine, au banquier plus ou moins juif de la ville voisine. Il faut si peu de chose pour mettre en déficit le budget d'un petit cultivateur.

Et cependant le Crédit agricole existe. Malheureusement ses caisses ne sont pas encore suffisamment répandues, ou le fonctionnement en est presque ignoré dans certaines contrées ; ce sont ainsi d'immenses services qu'elles pourraient rendre aux populations de nos campagnes qui se perdent. Elles seraient, en effet, des concurrentes sérieuses de ces individus cupides qui accumulent des fortunes scandaleuses en arrachant leurs haillons et leur morceau de pain aux malheureux qui ont foi en leur crédit. Elles supprimeraient la plupart de ces repaires, plus dangereux que la forêt de Bondy, où petits commerçants et petits agriculteurs, attirés par des promesses fallacieuses, sont dépouillés des fruits de leur travail, de leur honneur, et sont jetés ensuite à la rue sans la moindre pitié !

Les campagnes russes et roumaines sont la proie des banquiers Juifs qui les pressurent avec la dernière rapacité : Ces Juifs, et nous entendons dans ce mot pas mal de chrétiens, existent aussi en France pour le malheur de nos populations rurales.

Après jugement, ils font vendre les biens de leurs débiteurs. Le créancier lui-même ne profite pas de la vente, car les procédures, les mesures d'exécution sont coûteuses et absorbent la plus grande partie de l'actif, quelquefois l'actif tout entier.

Il faut protéger par tous les moyens possibles les malheureuses victimes de telles exactions : ouvriers des villes et des campagnes. La création du bien de famille paraît devoir être la solution du problème.

« C'est, dit M. Gomot, sénateur du Puy-de-Dôme, dont la haute compétence en économie rurale est indiscutable, une conception toute de pitié humaine et de prévoyance sociale, née dans un cerveau épris de charité, formulée en textes précis, par des novateurs pétris de justice. Avez-vous vu jamais, ajoute-t-il, dans ce même article, dans un de vos villages, une vente sur saisie immobilière ? C'est un triste spectacle : le père de famille sans défense, la mère et les enfants jetés à la rue, la maison et le petit domaine vendus à vil prix, le labeur de plusieurs générations à jamais perdu, tous les souvenirs évanouis, le foyer de famille occupé par d'autres, la famille elle-même sur la route de la misère et de l'exil. »

Ainsi, ce qu'il importe de faire avant tout, pour porter

un remède salubre à cette situation désastreuse, c'est de constituer un bien de famille, soit habitation économique, soit propriété rurale, en principe incessible et insaisissable, de créer un petit domaine qui serait placé à l'abri des procédures surannées, des saisies, des ventes forcées, inaccessibles aux hommes de lois, aux usuriers, aux vautours de toutes sortes, sur lequel vivrait la famille, où elle trouverait protection contre les éventualités de la vie, et possibilité de travail et d'épargne.

Le « homestead » revêt des formes très différentes selon les pays où il est adopté. En Russie, en Roumanie, en Serbie, la petite propriété est défendue par des lois spéciales. En Allemagne, le petit propriétaire peut, en faisant une déclaration, empêcher la division de sa propriété à son décès. En Suisse, en Autriche, le bien de famille est protégé contre la saisie par certaines dispositions législatives. Aux Etats-Unis, il existe dans toute son expansion, sous le nom de « homestead ». C'est une sorte d'apanage démocratique constitué au profit des plus pauvres, des plus humbles agriculteurs, pour leur donner un foyer tranquille et à l'abri des tempêtes de la vie.

En France, le système serait plus facile encore que partout ailleurs. Nous sommes un pays de petite culture, où la terre ne manque pas et où il est toujours facile de s'en procurer à bon marché. Du reste, la loi du 10 avril 1908 est venue au secours des déshérités de la fortune, elle leur a permis de réaliser les ressources nécessaires à

l'acquisition de terrains. L'homestead est donc un complément nécessaire de cette loi. L'ouvrier de la ville peut désormais devenir propriétaire d'une maison et d'un jardin, le paysan d'un petit domaine, par de nombreuses faveurs, le Législateur de 1906 et de 1908 a facilité de semblables acquisitions. Mais cette œuvre n'est que commencée, elle doit être parfaite par la sauvegarde du bien de famille après sa constitution.

Le problème est, du reste, posé depuis longtemps en France. Le Parlement est saisi, à chaque législature, de nombreuses propositions émanant de l'initiative parlementaire. La plus importante, la plus étudiée, est certainement celle de M. l'abbé Lemire. Le ministre actuel de l'agriculture, M. Ruau, a déposé, sur le bureau de la Chambre, un projet de loi très complet, d'après lequel un bien de famille pourrait être constitué pour tout immeuble d'une valeur maximum de 8.000 francs.

Dans un projet, que devra-t-on entendre par bien de famille ? La maison, le jardin, quelques parcelles de terre nécessaires pour la subsistance du ménage. Ce patrimoine spécial, établi à la suite de certaines formalités, serait, en principe, insaisissable et ne pourrait être hypothéqué, ni aliéné que dans quelques circonstances prévues et déterminées ; il échapperait aux poursuites des prêteurs, usuriers, spéculateurs variés, envers lesquels on se serait imprudemment engagé. Le projet Ruau admet aussi que le bien est déclaré insaisissable et ne peut être hypothéqué, mais il apporte à ce principe de si nombreuses dérogations,

qu'on peut se demander si elles n'en détruisent pas en partie l'efficacité.

« Ainsi, dit M. Méline, le bien de famille reste saisissable quand la dette aura été contractée pour fournitures de subsistances faites à la famille, pendant les six derniers mois, par les marchands de détail, tels que boulangers, bouchers, épiciers, etc., etc. Voilà une exception bien élastique et bien dangereuse, qui peut donner lieu à plus d'un abus et faire rentrer l'huissier par la fenêtre alors qu'on lui aura fermé la porte. »⁽¹⁾

D'ailleurs cette insaisissabilité n'est pas une innovation dans nos Codes : les rentes sur l'État jouissent de ce privilège, ainsi que les pensions de retraite des fonctionnaires et les salaires des ouvriers, les immeubles dotaux.

Il est bien évident, nous le répétons, que le bien de famille devrait comprendre aussi bien le petit logement de l'ouvrier de la ville que le petit domaine du cultivateur, sans cela le but de la loi serait manqué : les effets de la législation sur les habitations à bon marché courraient le risque de devenir inefficaces pour ne pas dire, quelquefois désastreux. Naturellement, il s'agit simplement de défendre le caractère sacré du home : c'est donc seulement en tant que résidence de famille, que certaines habitations devraient échapper aux exigences légales.

Ainsi l'insaisissabilité du foyer et l'impossibilité de l'hypothèque (quelque dur que ce système puisse paraître,

(2). V. Méline, *Retour à la Terre*. Page 187.

au point de vue de la liberté et du droit de propriété), sont les deux principes essentiels de cette théorie. A notre sens, il faut encore en élargir la portée et exempter de la saisie la portion de gain du débiteur qui représente le strict minimum nécessaire à son existence. Mais dira-t-on, les ouvriers des villes et des campagnes ne trouveront plus de crédit. Ils ne trouveront plus de crédit chez les harpagons qui les grugent et s'enrichissent à leurs dépens, qui accumulent les millions avec les dépouilles de leurs pauvres débiteurs ! Et où est le malheur en cela. D'autre part, à l'heure actuelle, les travailleurs ne meurent pas de faim, parce que ne payant pas au comptant, ils n'ont pas de maison à fournir comme garantie de leurs achats : en ville, la grande majorité habite en garni et traite pourtant le plus souvent à crédit.

On ne peut donc que souhaiter de voir en France cette protection du home admise à tous les degrés de la société. L'homestead ferait ainsi le complément logique des dispositions bienveillantes de la législation sur les habitations à bon marché et la petite propriété. Les logements économiques apparaîtraient alors comme autant d'abris inattaquables.

On empêcherait enfin les paysans de tomber dans les griffes des usuriers, dont ils parviendraient aisément à se passer, grâce aux caisses de crédit agricole.

Profitable aux ouvriers des villes, aux ouvriers des campagnes, aux petits propriétaires, la création du bien de famille aurait encore l'influence la plus salutaire sur

notre état social et serait la plus solide garantie de la paix publique.

CONCLUSION

Telles sont, dans leurs grandes lignes, les dispositions législatives adoptées ou sur le point de l'être, en tous cas étudiées avec le désir sincère de faire aboutir, dans le plus bref délai, celles qui sont immédiatement réalisables, pour assurer la protection du travail et des travailleurs, pour donner aux plus humbles, aux déshérités un logement salubre, et même une petite propriété, pour mettre enfin entre les mains du plus grand nombre les éléments de bien-être qui ont manqué jusqu'ici.

Aussi n'est-ce pas par une parole de crainte ou de découragement qu'il faut terminer cette étude, mais plutôt par un geste de confiance et d'espoir en l'avenir.

Evidemment des progrès considérables sont encore à réaliser. Les problèmes les plus ardues et les plus difficiles ne sont pas encore résolus. Il faut par exemple à tout prix prévenir, diminuer ces grandes agglomérations industrielles, bien souvent agglomérations de misère et de vice. On parle beaucoup, il est vrai, d'un système nouveau ; ce procédé consiste à transporter le domicile des familles ouvrières du centre des villes où elles sont si misérablement installées, dans les banlieues rurales, et même en pleine campagne. Grâce au concours des

compagnies de chemins de fer, cette application est possible. De cette façon le père de famille peut gagner sa vie à la ville pendant que sa femme restée à la campagne vaque aux soins du ménage et cultive avec les enfants le jardinet qui leur fournit à bon marché une partie de leur nourriture.

Cette ingénieuse combinaison présente cependant de graves inconvénients — ses plus ardents propagateurs le reconnaissent eux-mêmes. — M. Vandervelde est le premier à décrire l'état d'énervement et de fatigue de ces malheureux ouvriers, obligés de se lever une heure ou deux avant l'ouverture de l'usine et de rentrer le soir, exténués, dans leur logis, sans avoir un seul instant pour respirer cet air pur qui leur est si nécessaire, mais qui leur semble interdit par le fait des circonstances de la vie.

Peut-être la science apportera-t-elle un remède à ce mal. Une des plus belles découvertes de ces dernières années nous autorise une telle assertion. Nous voulons parler du transport de la force à grandes distances par l'électricité. Cette révolution, encore à l'état embryonnaire, peut transformer la situation actuelle. Nous souhaitons ardemment qu'elle vienne résoudre la question si importante du travail, et qu'en opérant la reconstitution de la vie de famille par le travail en commun, elle arrache l'ouvrier au cabaret, à l'alcoolisme et aux vices inséparables de la promiscuité des ateliers.

Quoi qu'il en soit, nous devons louer le législateur

pour les réformes qu'il a accomplies et le féliciter, non pas seulement d'avoir procuré à tout ménage les moyens d'avoir un foyer, auquel il puisse s'attacher, mais encore et surtout d'avoir permis à l'ouvrier l'accession à la propriété, cette indispensable condition de la liberté, on pourrait presque dire, de la dignité humaine et de la paix sociale.

« D'où peut venir la sécurité, sinon la propriété ? s'écrie M. René Viviani, Ministre du Travail, dans un éloquent article. Oui, sans la propriété, il n'est pas de liberté au sens propre du mot, il n'est pas de sécurité, il n'est pas de bonheur pour l'homme. Conquérir ce bonheur, voilà la raison de lutter et de vivre ! Voilà l'idéal de réparation et de justice ! Voilà ce qui vaut la peine d'être jeté aux hommes capables de suivre à perte d'haleine une République qui voudrait seulement réaliser cette promesse. Dites si ce n'est pas la tâche la plus noble, s'il en peut-être de plus haute, que de restituer à l'opprimé l'orgueil de l'égalité, par la propriété, les joies pures de la vie, la gaité qui en est la lumière et la tendresse sûre du lendemain qui en est la force. »⁽¹⁾

(1) V. *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 février 1900.

VU
Le Doyen,
 CH. LYON-CAEN.

VU :
Le Président,
 R. JAY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
 L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- G. BAUDRAN. — Influence du logement sur la santé des habitants des petites villes et des communes rurales du département de l'Oise, (Beauvais, Imprimerie Centrale et Administrative, 1895).
- G. CAHEN. — Les Habitations Ouvrières et l'intervention des Pouvoirs Publics. (Paris, *Revue Politique et Parlementaire*, avril, 1906).
- J. CHALLAMEL. — Rapports au Conseil Supérieur des Habitations à bon marché. — *J. Off.*, 24 avril 1901, page 2.692. — *J. Off.*, 12 mai 1903, page 3.079.
- E. CHEYSSON. — Rapports au Conseil supérieur des Habitations à bon marché. — *J. Off.*, 12 mai 1903, page 3.073, — *J. Off.*, 4 mai 1906, annexe page 179. — *J. Off.*, 28 mai 1907, annexe page 297. — *J. Off.*, 7 juin 1908.
- J. DUBOIS. — Les Habitations à bon marché, leur rareté, ses causes, (Paris, Bonvalot-Jouve, 1907).
- J. LAHOR. — Les Habitations à bon marché et un Art nouveau pour le peuple. (Paris, Larousse, 1904).
- D^r LE BON. — Des Habitations ouvrières à Nivelles, 1887.
- ANDRÉ LELOUTRE. — De l'Intervention des Pouvoirs Publics en matière d'Habitations à bon marché. (Caen, Imprimerie Charles Velin, 1907).

- J. MÉLINE. — Le Retour à la Terre et la surproduction industrielle. (Paris, Hachette et C^{ie}, 1906).
- G. PICOT. — Un Devoir social et les Logements d'ouvriers. (Paris, Calmann-Lévy, 1885).
- Recueil de documents sur la Prévoyance sociale réunis par le Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale. — Les Habitations à bon marché. — (Paris, Berger-Levrault, 1908).
- L. RIVIÈRE. — L'Habitation, le Mobilier et le Jardin de l'ouvrier. (Paris, *Réforme Sociale*, octobre 1907).
- E. ROSTAND. — Conférence à Marseille sur les Associations Coopératives de Construction. (1890).
- SÉNAT. — Débats, séance du 23 mars 1905.
- id. id. du 29 mai 1905.
- id. id. du 13 février 1906.
- id. id. du 6 mars 1906.
- id. id. du 20 mars 1906.
- id. id. du 17 mars 1908.
- id. id. du 26 mars 1908.
- P. STRAUSS ET CH. BAULEZ. — Habitations à bon marché. — Commentaires juridiques de la loi du 12 avril 1906. (Paris, E. Flammarion, 1907).
- H. TÜRÖT ET BELLAMY. — Le Surpeuplement et les Habitations à bon marché. (Paris, Félix Alcan, 1907).
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

CHAPITRE PREMIER

La Philantropie et son œuvre. — Rôle des Pouvoirs publics. — Les Municipalités et les constructions à bon marché. — L'Initiative privée. Rôle de la Société française des habitations à bon marché.....	17
---	----

CHAPITRE DEUXIÈME

La législation française sur les habitations à bon marché

LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894 ET LA LOI DU 12 AVRIL 1906.	29
I. — Principal agent d'exécution, Comité de patronage.	31
II. — Champ et conditions d'application.....	41
III. — Avantages financiers.....	47
(a) Bureau de Bienfaisance et d'Assistance. Hospices et Hôpitaux	48
(b) Communes et Départements.....	50
(c) Caisses des dépôts et consignations.....	52
(d) Caisses d'épargne.....	60
(e) Sociétés de Secours mutuels.....	68
(f) Compagnies d'Assurances.....	70
Immunités fiscales.....	74
IV. — Avantages civils.....	79

CHAPITRE TROISIÈME

Appréciation Générale de la loi du 12 avril 1906

Examen de la loi du 12 avril 1906 dans son ensemble. — Progrès réalisés. — Constatations faites dans le rapport de M. Cheysson, au Conseil supérieur des habitations à bon marché. — Situation générale des logements économiques en France.....	93
--	----

CHAPITRE QUATRIÈME

La loi du 10 avril 1908 relative à la petite pro- priété et aux habitations à bon marché

Bains-douches et jardins ouvriers. — Lacunes de la loi du 12 avril 1906, quant aux avantages accordés aux ouvriers agricoles. — La loi du 10 avril 1908. — Examen général de la loi. — Conditions à remplir pour bénéficier des faveurs légales. — Facilités spé- ciales d'avance à un taux d'intérêt réduit. — Garanties données aux sociétés régionales de crédit immobilier.	113
---	-----

CHAPITRE CINQUIÈME

Les lois sur les habitations à bon marché de 1906 et de 1908 et l'Homestead

CONCLUSION.....	133
BIBLIOGRAPHIE.....	147

Gannat — Imprimerie-Papeterie F. MARION, Grande-Rue. — 10-1908.
